ROSSANA BIRCK DE MENEZES

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

em seus aspectos notariais e registrais imobiliários

Orientação:
Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Atena Editora
Ano 2025

ROSSANA BIRCK DE MENEZES

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

em seus aspectos notariais e registrais imobiliários

Orientação:
Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro

Atena Editora
Ano 2025

Editora chefe
Profª Drª Antonella Carvalho de Oliveira
Editora executiva
Natalia Oliveira
Assistente editorial
Flávia Roberta Barão
Bibliotecária
Janaina Ramos
Projeto gráfico
Ellen Andressa Kubisty
Luiza Alves Batista
Nataly Evilin Gayde
Thamires Camili Gayde
Imagens da capa
iStock
Edição de arte
Luiza Alves Batista

O conteúdo da obra e seus dados em sua forma, correção e confiabilidade são de responsabilidade exclusiva do autor, inclusive não representam necessariamente a posição oficial da Atena Editora. Permitido o *download* da obra e o compartilhamento desde que sejam atribuídos créditos ao autor, mas sem a possibilidade de alterá-la de nenhuma forma ou utilizá-la para fins comerciais.

Os manuscritos nacionais foram previamente submetidos à avaliação cega por pares, realizada pelos membros do Conselho Editorial desta editora, enquanto os manuscritos internacionais foram avaliados por pares externos. Ambos foram aprovados para publicação com base em critérios de neutralidade e imparcialidade acadêmica.

A Atena Editora é comprometida em garantir a integridade editorial em todas as etapas do processo de publicação, evitando plágio, dados ou resultados fraudulentos e impedindo que interesses financeiros comprometam os padrões éticos da publicação. Situações suspeitas de má conduta científica serão investigadas sob o mais alto padrão de rigor acadêmico e ético.

CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS

CIÊNCIAS HUMANAS E SOCIAIS APLICADAS

A regularização fundiária urbana em seus aspectos notariais e registrais imobiliários

Diagramação: Camila Alves de Cremo
Correção: Yaiddy Paola Martinez
Indexação: Amanda Kelly da Costa Veiga
Revisão: A autora
Autora: Rossana Birck de Menezes

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

M543 Menezes, Rossana Birck de
A regularização fundiária urbana em seus aspectos notariais e registrais imobiliários / Rossana Birck de Menezes. – Ponta Grossa - PR: Atena, 2025.

Formato: PDF
Requisitos de sistema: Adobe Acrobat Reader
Modo de acesso: World Wide Web
Inclui bibliografia
ISBN 978-65-258-2995-1
DOI: https://doi.org/10.22533/at.ed.951252401

1. Regularização fundiária. 2. Registros imobiliários. I. Menezes, Rossana Birck de. II. Título.
CDD 333.3385

Elaborado por Bibliotecária Janaina Ramos – CRB-8/9166

Atena Editora
Ponta Grossa – Paraná – Brasil
Telefone: +55 (42) 3323-5493
www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br

DECLARAÇÃO DO AUTOR

Para fins desta declaração, o termo 'autor' será utilizado de forma neutra, sem distinção de gênero ou número, salvo indicação em contrário. Da mesma forma, o termo 'obra' refere-se a qualquer versão ou formato da criação literária, incluindo, mas não se limitando a artigos, e-books, conteúdos on-line, acesso aberto, impressos e/ou comercializados, independentemente do número de títulos ou volumes. O autor desta obra: 1. Atesta não possuir qualquer interesse comercial que constitua um conflito de interesses em relação à obra publicada; 2. Declara que participou ativamente da elaboração da obra, preferencialmente na: a) Concepção do estudo, e/ou aquisição de dados, e/ou análise e interpretação de dados; b) Elaboração do artigo ou revisão com vistas a tornar o material intelectualmente relevante; c) Aprovação final da obra para submissão; 3. Certifica que a obra publicada está completamente isenta de dados e/ou resultados fraudulentos; 4. Confirma a citação e a referência correta de todos os dados e de interpretações de dados de outras pesquisas; 5. Reconhece ter informado todas as fontes de financiamento recebidas para a consecução da pesquisa; 6. Autoriza a edição da obra, que incluem os registros de ficha catalográfica, ISBN, DOI e demais indexadores, projeto visual e criação de capa, diagramação de miolo, assim como lançamento e divulgação da mesma conforme critérios da Atena Editora.

DECLARAÇÃO DA EDITORA

Dissertação apresentada ao Programa de Pós - Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre. Área de concentração: Ordem jurídica constitucional. Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

AGRADECIMENTOS

Os agradecimentos são dedicados, em especial, a pessoa e profissional espetacular Professora Doutora Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

A conclusão deste trabalho não seria possível sem o seu suporte, as suas orientações e o seu acolhimento, que me permitiram reacreditar na pesquisa.

Obrigada Professora Lígia, és fonte de inspiração na busca pelo conhecimento e motivação para jornada acadêmica.

Agradeço, por fim, aos demais docentes e colaboradores do Programa, à família e aos amigos.

Eu quero uma casa no campo
Onde eu possa ficar no tamanho da paz
E tenha somente a certeza
Dos limites do corpo e nada mais
Eu quero carneiros e cabras
Pastando solenes no meu jardim
Eu quero o silêncio das línguas cansadas
Eu quero a esperança de óculos
E meu filho de cuca legal
Eu quero plantar e colher com a mão a pimenta e o sal
Eu quero uma casa no campo
Do tamanho ideal, pau a pique e sapé
Onde eu possa plantar meus amigos
Meus discos e livros e nada mais
-Zé Rodrix-

RESUMO

A garantia do direito fundamental e social à moradia adequada é um dos grandes desafios para atualidade, que envolve ter acesso a um imóvel para habitar, que ofereça segurança, infraestrutura, mobilidade e saneamento, dentre outras características necessárias à sadia qualidade de vida. Nessa perspectiva, a Lei n. 13.465/2017, que disciplina a Regulação Fundiária Urbana Social (Reurb) com institutos que visam a titulação da propriedade imobiliária e a segurança jurídica, os agentes delegatários do serviço extrajudicial são atores fundamentais no desenvolvimento dos procedimentos de Reurb. Esse trabalho dissertatório tem por objetivo estudar a atuação e responsabilidade dos agentes delegatários na prática de atos de sua competência na aplicação da Lei n. 13.465/2017 e se justifica por tratar de execução e constituição jurídica de direito social. A necessidade de estudos e incentivos sobre a matéria é iminente, tanto que o direito à cidade é pauta de diversas organismos nacionais e internacionais no propósito de tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis. Como objetivos secundários, foi feita a análise das ações diretas de inconstitucionalidade que tramitam contra a referida legislação, além de identificar limites de atuação dos agentes delegatários, relacionar critérios de responsabilidade na legislação municipal de Fortaleza/CE, destacar os atos atingidos pela inexigibilidade de comprovação de regularidade fiscal, e, verificar a conformidade do exercício no viés procedimental. Como problema de pesquisa, questiona-se quais os limites de atuação e, por decorrência, quais as obrigações dos agentes delegatários nas diferentes modalidades de Reurb? Adota-se a metodologia de abordagem dedutiva nas construções teóricas, e para o método de procedimento utilizam-se consultas as legislações, pesquisas jurisprudenciais e estudos doutrinários. Como resultado de pesquisa entende-se que a imposição de titulação imobiliária, sem que seja efetivada a moradia adequada, pode ocasionar efeito inverso pela gentrificação e oneração às populações atingidas. Os agentes delegatários possuem importante atuação no controle de legalidade, para evitar que direitos já conquistados e garantidos sejam violados.

PALAVRAS-CHAVE: Regularização fundiária urbana; moradia adequada; agentes delegatários; controle de legalidade.

ABSTRACT

Guaranteeing the fundamental and social right to adequate housing is one of the greatest challenges today, which involves having access to a property to live in, which offers security, infrastructure, mobility and sanitation, among other characteristics necessary for a healthy quality of life. From this perspective, Law no. 13,465/2017, which governs the Urban Social Land Regulation (Reurb) with institutes that aim to title real estate property and legal security, the delegate agents of the extrajudicial service are fundamental actors in the development of Reurb procedures. This dissertation aims to study the performance and responsibility of delegated agents in carrying out acts within their competence in the application of Law no. 13,465/2017 and is justified because it deals with the execution and legal constitution of social rights. The need for studies and incentives on the matter is imminent, so much so that the right to the city is on the agenda of several national and international organizations with the aim of making cities inclusive, safe, resilient and sustainable. As secondary objectives, an analysis of direct actions of unconstitutionality that are being processed against the aforementioned legislation was carried out, in addition to identifying limits of action of delegated agents, relating responsibility criteria in the municipal legislation of Fortaleza/CE, highlighting the acts affected by the unrequirement of proof. of fiscal regularity, and verify the compliance of the exercise with a procedural bias. As a research problem, the question is what are the limits of action and, consequently, what are the obligations of delegate agents in the different types of Reurb? The methodology of a deductive approach is adopted in theoretical constructions, and for the procedural method, consultations with legislation, jurisprudential research and doctrinal studies are used. As a result of research, it is understood that the imposition of real estate titles, without providing adequate housing, can cause the opposite effect through gentrification and burden on the affected populations. Delegate agents have an important role in controlling legality, to prevent rights already conquered and guaranteed from being violated.
KEYWORDS: Urban land regularization; adequate housing; delegate agents; legality control.

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

APP – Área de Preservação Permanente
ADI – Ação Direta da Inconstitucionalidade
ADPF – Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental
AED – Análise Econômica do Direito
ANOREG – Associação de Notários e Registradores
CC – Código Civil
CCF – Comissão de Conflitos Fundiários
CCPR – Casa Civil da Presidência da República
CDRU – Concessão de Direito Real de Uso
CEPAL – Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe
CGJCE – Corregedoria-Geral da Justiça do Estado do Ceará
CLASCO – Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais
CNJ – Conselho Nacional de Justiça
CRF – Certidão de Regularização Fundiária
CRFB – Constituição da República Federativa do Brasil
CTN – Código Tributário Nacional
CUDECOOP – Confederacion Uruguaya de entidades cooperativas
CUEM – Concessão de Uso Especial para Fins de Moradia
CVAM – Cooperativas de Ayuda Mutua
DINAVI – Direccion Nacional de Vivienda
FUCVAM – Federacion Uruguya de Cooperativas de vivienda por ayuda mutua
IBDU – Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico
IMAZON – Instituto do Homem e Meio Ambiente de Amazônia
INE – Instituto Nacional de Estatística
IPTU – Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana
ITBI – Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis
ITCD – Imposto sobre Doação ou Causa Mortis
ITR – Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural
IUCN – União Internacional para a Conservação da Natureza
LCM – Lei Complementar Municipal
MCidades – Ministério das Cidades
MINUVI – Fórum de Ministros e Máximas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina
MP – Medida Provisória
MVOT – Ministério de Vivienda y Ordenamiento Territorial
NUI – Núcleo Urbano Informal
ONR – Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis
Reurb – Regularização Fundiária Urbana
Reurb-S – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Social
Reurb-E – Regularização Fundiária Urbana de Interesse Específico
Reurb-I – Regularização Fundiária Urbana Inominada
SAEC – Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado
SERP – Serviço Eletrônico dos Registros Públicos
STF – Supremo Tribunal Federal

SREI – Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis
TJSC – Tribunal de Justiça do Estado de Santa Catarina
TJCE – Tribunal de Justiça do Estado do Ceará
UE – União Europeia
UNESCO – Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura
ZEIS – Zonas Especiais de Interesse Social

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO 1

2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CHILE E NO URUGUAI 4

2.1 A Regularização Fundiária como instrumento na garantia do Direito Fundamental Social à Moradia.. 9

2.2 Enfrentamento da matéria de direito à moradia e políticas habitacionais por países da América do Sul 12

2.2.1 Atuação do registrador imobiliário em direito à moradia no Chile........18

2.2.1.1 Semelhanças normativas e principiológicas do direito real e direito notarial e registral no enfrentamento da matéria no Chile e no Brasil...18

2.2.1.2 Execução de Direitos Básicos: flexibilização do legislador brasileiro 21

2.2.2 O direito à moradia no Uruguai 24

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL IMPLEMENTADA PELA LEI N. 13.465/2017...30

3.1. Os Direitos estabelecidos ao longo da formação do Estado...................... 30

3.2 Justificativas para a edição da Lei de Regularização Fundiária de 11 de julho de 2017..41

3.3 Ações Diretas de Inconstitucionalidades contra a Lei n. 13.465/2017...........44

3.3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883................................45

3.3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5771................................46

3.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787 47

3.4 Oneração dos titulares beneficiários da Reurb 50

3.5 Atuação de notários e registradores na proteção socioambiental.................54

4 O AGENTE DELEGATÁRIO DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA 57

4.1 A atuação do Registrador Imobiliário em procedimento de Reurb..................63

4.1.1 Procedimentalização da Reurb excepcional: dispensa da comprovação de recolhimento à contribuição previdenciária 68

4.1.2 Reurb meramente titulatória: supressão de instrumentos jurídicos e re-

colhimentos de tributos..70

4.1.3 Reurb intermediária: princípios da continuidade, especialidade e disponibilidade 72

4.1.4 Reurb complexa: qualificação completa 73

4.2 Atuação do Tabelionato de Notas em procedimento de Reurb....................76

4.3 Responsabilidade tributária do Notário e do Registrador dos atos que praticar para fins de Reurb.. 76

4.3.1 Obrigações tributárias na Lei Complementar Municipal de Fortaleza n. 334, de 30 de setembro de 2022 79

4.4 Obrigações na esfera administrativa aos titulares do serviço extrajudicial......80

4.4.1 Ações de fomento pelo Conselho Nacional de Justiça e Tribunal de Justiça do Ceará..80

4.4.2 Utilização da plataforma do Operador Nacional De Registro Eletrônico de Imóveis 82

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS 90

REFERÊNCIAS 94

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO

O direito à moradia e demais direitos sociais são fragilizados com o crescimento populacional, principalmente, quando desordenado. A compreensão das demandas sociais urbanas passa pela integração dos sistemas envolvidos, em reconhecer a cidade como um conjunto de elementos, práticas, organismos e processos globais e individuais, com ordens internas e externas, que sofre mutações recíprocas e continuadas.

Atitudes isoladas, geralmente, não atendem às complexas estruturas sociais da atualidade. A implementação de programas habitacionais, embora gere um expressivo avanço social, pode desencadear problemas importantes quando faltar coordenação e integração entre os diferentes órgãos e entidades. A mera criação de novo padrão de conduta humana, seja por lei seja por políticas públicas[1], pode não passar de um novo modelo inefetivo.

A incorporação de conceitos requer atitudes positivas da população, para cumpri-los e efetivá-los. De modo que a imposição de um direito à moradia, e a suposta execução pelo poder público, por vezes, não atende ao espírito do constituinte. A regularização fundiária[2], que venha a compor o direito à moradia de populações marginalizadas, deve observar as necessidades, os costumes e os padrões de cada localidade. Isso apenas é alcançado quando se fornecem mecanismos e informações suficientes à comunidade e promove-se o diálogo pela busca da identidade local.

Assim como no Brasil, a legislação de muitos países reconhece o direito a propriedade, o direito fundamental e social à moradia e seus desdobramentos. Entretanto, a definição de conceitos, os limites de utilizações e incidências por vezes são abertos e indefinidos. Quando o Estado é inefetivo/inerte no cumprimento de direitos sociais ou oferece normatização confusa, cria potenciais espaços para litígios.

No Uruguai a política habitacional é desenvolvida por meio de cooperativas, integrada por representantes das comunidades beneficiárias. A matéria de regularização de áreas urbanas informais também é vista no Chile, onde foi publicado em 12 de maio de 2022 a Lei n. 21.450, de Integração Social no Planejamento Urbano, Ordenamento do Terreno e Plano de Emergência Habitacional, que altera dispositivo da Lei n. 16.391, de 14 de dezembro de 1965, que criou o Ministério da Habitação e do Planejamento Urbano, com instrumentos que fomentam a infraestrutura em unidades habitacionais.

---

1 Política pública é o programa de ação governamental que resulta de um processo ou conjunto de processos juridicamente regulados – processo eleitoral, processo de planejamento, processo de governo, processo orçamentário, processo legislativo, processo administrativo, processo judicial – visando coordenar os meios à disposição do Estado e as atividades privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados. Como tipo ideal, a política pública deve visar a realização de objetivos definidos, expressando a seleção de prioridades, a reserva de meios necessários à sua consecução e o intervalo de tempo em que se espera o atingimento dos resultados. BUCCI, Maria Paula Dallari. **O conceito de política pública em direito.** p. 1-50. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). Políticas Públicas: reflexões sobre o conceito jurídico. São Paulo: Saraiva, 2006, p. 39.

2 A Regularização Fundiária é um conceito amplo que comporta todos os mecanismos e institutos que visam a adequação e a conformação de um empreendimento imobiliário. Compreende o entendimento de se alcançar o mundo jurídico formal nas operações imobiliárias. PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 26.

O ordenamento jurídico nacional tutela a titulação imobiliária. A propriedade é constituída por ato registral na matrícula do imóvel junto ao registro de imóveis da circunscrição competente. Os atos e negócios jurídicos com ingresso no fólio real, como compra e venda, doação, inventário, adjudicação, arrematação, penhora, hipoteca, passam pela análise e qualificação do profissional de registro de imóveis para que sejam regularmente constituídos e gerem os efeitos desejados com publicidade, autenticidade, segurança e eficácia.

Entre os elementos analisados pelo profissional de registro de imóveis está o controle de legalidade, inclusive quanto à regularidade fiscal. Quando o ato consiste em fato gerador de tributos, o registrador possui o dever de fiscalizar o seu recolhimento, sob pena de responder pessoalmente pelo débito tributário. No entanto, o legislador admite a dispensa da fiscalização tributária em casos específicos. Nesta temática, estuda-se a legislação de regularização fundiária vigente, Lei n. 13.465 de 11 de julho de 2017, objeto do Projeto de Lei de Conversão n. 12/2017, da Medida Provisória n. 759, de 21 de dezembro de 2016.

A Lei n. 13.465/2017 trouxe diversas alterações ao ordenamento jurídico, muitas delas questionadas via Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 5.787, 5.771 e 5.883. Entre as alterações instituiu a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) com requisitos facilitados e de procedimento simplificado. No procedimento de Reurb a ser promovido geralmente pelo poder público municipal, o reconhecimento de titularidade sobre o imóvel exige, tão somente, a ocupação do bem na data de publicação da Medida Provisória n. 759/2016, 22 de dezembro de 2016.

Os simplificadores criados pela Lei n. 13.465/2017 impõem o não cumprimento de obrigações regular e anteriormente previstas no ordenamento jurídico, tais como: prescrição aquisitiva, na figura da usucapião; obras de infraestrutura, em loteamentos; incidência tributária, sobre propriedade e suas transmissões; dever de fiscalização, aos registradores imobiliários. A atuação de notários e registradores de imóveis no procedimento de regularização fundiária é enfoque do presente estudo.

O desenvolvimento do trabalho justifica-se por tratar de direitos fundamentais para a vida digna do ser humano, o direito fundamental e social à moradia, previsto no Art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil/1988. O objetivo principal do trabalho é estudar o papel do agente delegatório do serviço extrajudicial na regularização fundiária urbana, diante de permissivos, vedações e dispensas legais nos diferentes institutos jurídicos aplicáveis a matéria.

De forma secundária, são analisados os questionamentos levantados pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidades contra a Lei n. 13.465/2017; o sistema de cooperativas uruguaio; o enfrentamento da matéria pela legislação e jurisprudência chilena; os institutos jurídicos admitidos na promoção da Reurb; a legislação municipal de Fortaleza/CE relativamente à temática; a abrangência da vedação ao dever de fiscalização; os

legitimados atingidos pela inexigibilidade de comprovação de regularidade fiscal; e, os limites na imputação de responsabilização aos profissionais de registro imobiliária.

O problema do estudo está em verificar a atuação e responsabilidade dos profissionais de serviço público delegatário extrajudicial em consonância às limitações legais e às peculiaridades trazidas pela Lei n. 13.465/2017, questiona-se quais os limites de atuação e, por decorrência, quais as obrigações dos agentes delegatários nas diferentes modalidades de Reurb?

A determinação de conceitos e assuntos têm natureza descritiva, cujas informações serão coletadas principalmente da legislação em vigor e revogada, de exposição de motivos, de peças jurídicas de Ações Diretas de Inconstitucionalidade e de artigos científicos. Utiliza-se o método de abordagem dedutivo nas construções teóricas a serem realizadas no decorrer do trabalho. Como método de procedimento a pesquisa é desenvolvida a partir das legislações em vigor, da pesquisa jurisprudencial e do estudo doutrinário.

No primeiro capítulo de desenvolvimento estuda-se a constitucionalização do direito de propriedade, cujo exercício deve cumprir a função social. A regularização fundiária passa a ser vista como um instrumento para a garantia do direito fundamental e social à moradia adequada. A problemática habitacional é realidade em outros países, tanto que diversos organismos internacionais firmam acordos e trocam experiências para o fortalecimento do diálogo para formação de cidades inclusivas, sustentáveis e que propiciem o bem-estar.

Na sequência, é abordada a legislação da regularização fundiária. As transformações das funções do Estado demandaram ao longo da história atitudes diferentes, ora omissas ora positivas. As políticas públicas consistem em ações positivas do Estado para que a garantia material da democracia e do estado social. A regularização fundiária da Lei n. 13.465/2017 enfrenta questionamentos considerando seus aspectos hegemônicos.

O último capítulo possui enfoque nos serviços prestados pelos agentes delegatários dentro dos arranjos jurídicos-institucionais da política pública de regularização fundiária. Os agentes delegatários prestam serviços públicos no controle de legalidade para segurança e autenticidade sobre direitos reais translativos, modificativos e constitutivos de propriedade. A tarefa do agente delegatária em observância as prescrições legais cooperam para a efetiva regularização e produção de efeitos.

2 POLÍTICAS PÚBLICAS URBANAS NO CUMPRIMENTO DA FUNÇÃO SOCIAL DA PROPRIEDADE NO CHILE E NO URUGUAI

A expansão do povoamento no Brasil deu-se mediante uma contribuição relativamente pequena de recursos da técnica. As condições naturais eram diretamente solicitadas para fornecer respostas a uma ação humana que buscava refletir demandas locais e externas, de uso das facilidades oferecidas pela própria natureza e com a criação de áreas de densidades ou de rarefação. A densidade humana variável constituiu o primeiro contraponto aos condicionamentos naturais[1].

A sociedade industrial delimita a relação homem-homem e homem-natureza pelo princípio do utilitarismo[2]. A noção do que será a qualidade de vida, segundo esse modo de compreensão, estaria intrinsecamente relacionada à satisfação material dos indivíduos. O referencial elaborado nos últimos séculos e, sobretudo, na segunda metade do século XX, com a expansão urbana e a destruição de vínculos importantes de solidariedade secularmente constituídos, tem feito do homem um ser distante de si, da natureza e dos seus iguais[3].

O início de século XXI representa um momento de grande definição histórica para a humanidade, diante da consciência crescente de que o impacto da ação humana sobre o ambiente biofísico, social e psicocultural afetam a saúde e mesmo a sobrevivência no planeta. A ecologia é uma alternativa à exclusão e ao desespero da sociedade pós-industrial[4].

O autor Oklinger Mantovaneli Júnior relata que os impasses que contemporaneamente caracterizam uma grande crise ecoambiental originam e propagam-se por um padrão de conduta humana que marcou a modernidade no campo da ciência, da moral, da tecnologia e da política. Também afirma que os países subdesenvolvidos incorporaram o ônus da miséria e da submissão colonialista ao sistema econômico ou à estrutura de poder internacional dos últimos séculos[5].

O pensamento ambiental mundial, em termos de postura ética e a base epistemológica, fazem do homem moderno um ser postado diante da natureza, como um observador, um

1 SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maíra Laura. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2012, p. 250.

2 MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012, p. 60.

3 MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012, p. 61-63.

4 MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012, p. 57.

5 MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012, p. 58.

utilitarista, e nunca como parte integrante e indissolúvel de um ecossistema. A postura do homem dissociada do meio-ambiente, é criticada por diversos autores, que passam a defender uma visão substantiva ou substantivista e busca a recuperação da noção básica de racionalidade para construir alternativas[6].

A opção industrial alimentou um modelo de urbanização forçada, em escala internacional, em que o camponês foi expulso de suas terras. Em contrapartida, as cidades surgiram como verdadeiros expurgos sociais, carentes de saneamento, moradia, escolas e empregos humanamente dignos[7].

A insustentabilidade é um fenômeno coletivo, acontece em todos os patamares e afeta tanto a organização física quanto a social das cidades. A deterioração das condições de vida nas cidades, povoadas pelo fluxo de trabalhadores mal remunerados ou desempregados, pela falta de habitações populares e pela expansão descontrolada da malha urbana obriga o poder público a intervir para tentar controlar a produção e o consumo dos habitantes[8].

Considerando que a expansão urbana ocorreu por influências privadas, as organizações de caráter público só intervieram excepcionalmente, na condição de limitadores ou substitutos da iniciativa privada quando a esta não conseguiu solucionar os impasse gerados pela explosão demográfica urbana. Não obstante, a forma como a intervenção pública ocorre na propriedade privada, atualmente, não soluciona os problemas originados pelo acúmulo de assentamento humano, em razão do prevalecente interesse econômico[9].

Em muitos casos, mesmo quando as políticas públicas urbanas habitacionais são executadas em prol de sociedades marginalizadas, com o objetivo de melhorar as condições de vida e bem-estar de comunidades carentes, pode haver influência e interesse econômica com fins práticos muito mais mercadológicos que assistenciais, como ocorre na execução de procedimentos que ensejam na gentrificação.

Identifica-se o caos urbano como sendo fruto de relações industriais e de consumos desmedidos. O crescimento desordenado urbano na maioria das vezes significou a destruição de todos os caracteres naturais, tais como: a transformação de rios em esgotos e a contingente de circulação de automóveis[10].

6 MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012, p. 60.

7 MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012, p. 65.

8 ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Eco-direito e análise sistêmico complexa: por uma epistemologia jurídico-ambiental sustentável. In: REIS, Jorge Renato dos (organizadores), WEBER, Eliana; BITENCOURT, Caroline Müller. **Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira**. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009, p. 54.

9 ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Eco-direito e análise sistêmico complexa: por uma epistemologia jurídico-ambiental sustentável. In: REIS, Jorge Renato dos (organizadores), WEBER, Eliana; BITENCOURT, Caroline Müller. **Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira**. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009, p. 54-55.

10 ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Eco-direito e análise sistêmico complexa: por uma epistemologia jurídico-ambiental sustentável. In: REIS, Jorge Renato dos (organizadores), WEBER, Eliana; BI-

Há décadas sabe-se que os dejetos, as emanações, as exalações de nosso desenvolvimento técnico industrial urbano degradam a biosfera e ameaçam envenenar irremediavelmente o meio vivo. A busca pela função social das cidades passa pela manutenção da propriedade privada e pelo exercício de seu destino social[11]. Vê-se a propriedade a partir dos interesses da coletividade e da sociedade[12].

O desafio de superação desses impasses sinalizam um novo caminho, onde as políticas, o Estado e a sociedade organizada possuem e demonstram um renovado e fundamental papel. Se nas últimas décadas o mundo deparou-se com uma crise de novas alternativas para o desenvolvimento, a perspectiva da sustentabilidade descortina proposituras cada vez mais claras e sólidas, que permitem diálogos com práticas sociais presentes, ainda que não se proponha uma solução única, hermética e completa[13].

Aliás, a sociedade não é uniforme para que sobre ela seja aplicada uma solução única. Em muitos lugares, tal solução representaria uma imposição que poderia inclusive agravar o cenário. Regramentos gerais uniformes são necessários para manter a ordem democrática, no entanto às peculiaridades locais na execução de políticas públicas habitacionais demandam de percepções casuística.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 acertadamente inovou a política administrativa brasileira ao atribuir grande importância e destaque aos Município, como instrumento na implementação de uma justiça distributiva. Igualmente, destacou a preponderância da política urbana, seja como meio de garantir a função social da propriedade seja para reorganizar o espaço geográfico caótico das cidades, garantindo maior qualidade de vida e distribuição de renda[14].

Em 10 de julho de 2001, a Lei n. 10.257, denominada Estatuto da Cidade, regulamentou determinações Constitucionais concernente à política urbana, previstas nos artigos 182 e 183, da CRFB/88, e instrumentalizou os Municípios para garantir o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e da propriedade urbana, cuja estrutura

---

TENCOURT, Caroline Müller. **Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira**. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009, p. 56.

11 Os autores Luiz Ernani Bonesso de Araujo e Jerônimo Siqueira Tybucsh apontam duas estruturas de como a propriedade é vista pela sociedade moderna. Uma baseada no direito romano antigo de fruir, gozar e usar da coisa sem a necessidade de uma prestação de contas aos pares e ao governo. Outra proveniente do pensamento marxista que preconizava o fim da propriedade individual para então ver a concretização da sociedade ou apropriação dos meios fundamentais da produção. E, lecionam que o que se verifica hoje é um meio termo entre as duas correntes, ou seja, a manutenção da propriedade individual, porém com um destino social. ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Eco-direito e análise sistêmico complexa: por uma epistemologia jurídico-ambiental sustentável. In: REIS, Jorge Renato dos (organizadores), WEBER, Eliana; BITENCOURT, Caroline Müller. **Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira**. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009, p. 59.

12 ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Eco-direito e análise sistêmico complexa: por uma epistemologia jurídico-ambiental sustentável. In: REIS, Jorge Renato dos (organizadores), WEBER, Eliana; BITENCOURT, Caroline Müller. **Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira**. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009, p. 59.

13 MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012, p. 57-89, p. 67.

14 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Direito urbanístico:** legislação urbanística e estatuto da cidade. São Paulo: Baraúna, 2012, p. 21.

basilar concentra-se no Plano Diretor, que é confeccionado a partir da participação da sociedade/gestão democrática.

Apesar dessa nova construção legislativa, o autor Victor Aguiar Jardim de Amorim insta que para viabilizar o debate construtivo, através da garantia da participação democrática, de forma efetiva e eficaz, é preciso contemplar todas as demandas sociais[15]. Evidencia a necessidade de uma releitura da cidade e da configuração do espaço urbano, especificamente no que tange à distribuição do uso do solo e de suas práticas de transformações[16].

Para Milton Santos, as transformações atuais do espaço geográfico, como os fenômenos da globalização, podem ser examinadas a partir de três dados constitutivos: a unidade técnica, a convergência dos momentos e a unicidade do motor[17]. O autor explica que esses três dados são solidários em escala mundial, isso porque a instantaneidade da informação globalizada aproxima os lugares, torna possível uma tomada de conhecimento imediata de acontecimentos simultâneos, entre lugares e acontecimentos, uma relação unitária na escala do mundo[18].

O espaço global é formado por redes desiguais que, emaranhadas de diferentes escalas e níveis, sobrepõem-se e são prolongadas por outras, de características diferentes[19].

A cidade se transforma tanto em razão de processos globais, relativamente contínuo de crescimento de produção material, das trocas e do desenvolvimento da racionalidade, quanto em função de modificações profundas no modo de produção, nas relações cidade-campo, relações de classe e de propriedade. As instituições gerais de Estado, da realidade e da ideologia dominante com sede na cidade política, militar e religiosa, coexistem com as instituições propriamente urbanas, administrativas e culturais[20].

O direito privado foi estruturado a partir do princípio da autonomia ilimitada, o doutrinador Von Rudolf Jhering descreve neste primado (i) o direito absoluto de alienar a propriedade, pelo qual ninguém poderia impugnar uma alienação feita pelo proprietário, e (ii) a divisibilidade ilimitada de bens de raiz, que trazia a liberdade absoluta de alienar bens imóveis[21]. Este direito é reflexo do modelo de sociedade *paterfamilias* da época, em que o chefe da família tinha poder absoluto, soberano, completo e ilimitado sobre sua família.

O atual direito privado ocidental é assentado no direito romano, contudo, menos individualista e mais flexível frente aos direitos da coletividade. A propriedade privada deixou de ser assunto pertinente apenas ao seu proprietário e passou a ser de interesse da coletividade, principalmente, em atenção aos preceitos da ordem constitucional. Segundo

15 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Direito urbanístico:** legislação urbanística e estatuto da cidade. São Paulo: Baraúna, 2012, p. 21.
16 AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Direito urbanístico:** legislação urbanística e estatuto da cidade. São Paulo: Baraúna, 2012, p. 23.
17 SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013, p. 46.
18 SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013, p. 46-47.
19 SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013, p. 50.
20 LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001, p. 53.
21 JHERING, Rudolf Von. **O espírito do Direito Romano**. Tradução de Rafael Benaion. Rio de Janeiro: Alba. 1943.

Rosa Maria de Andrade Nery, as Constituições mais recentes são sensíveis a aspectos específicos da convivência humana, e por isso, a partir dos anos sessenta, os pensadores do direito privado incluem a Constituição entre as fontes deste ramo jurídico, possibilitando o diálogo entre os princípios e conceitos constitucionais e os institutos de direito privado[22].

Entre os institutos do direito privado que sofreram releitura constitucional está a propriedade. Neste viés, a função social da propriedade foi consolidada no Brasil com a Constituição da República Federativa de 1988, cuja disciplina é observada no artigo 5º, inciso XXIII, que instituiu a função social como cláusula pétrea, artigo 182, que trata do instituto em relação às cidades, e artigo 225, que declara que todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado. O constituinte impõe estas obrigações ao poder público e aos particulares em vista de garantir a qualidade de vida da população e promover um desenvolvimento sustentável.

Os novos paradigmas do direito privado, consistentes na aplicação de preceitos constitucionais e primazia da coletividade, exigem o empenho de diversos fatores para garantir um desenvolvimento equilibrado. Destaca-se a teoria de Ignacy Sachs que estabelece como pilares para a sustentabilidade o social, ambiental, territorial, econômico e o político:

> Os cinco pilares do desenvolvimento sustentável são:
>
> (a) Social, fundamental por motivos tanto intrínsecos quanto instrumentais, por causa da perspectiva de disrupção social que paira de forma ameaçadora sobre muitos lugares problemáticos do nosso planeta;
>
> (b) Ambiental, com as suas duas dimensões (os sistemas de sustentação da vida como provedores de recursos e como "recipientes" para a disposição de resíduos);
>
> (c) Territorial, relacionado à distribuição espacial dos recursos, das populações e das atividades;
>
> (d) Econômico, sendo a viabilidade econômica a *conditio sine qua non* para que as coisas aconteçam;
>
> (e) Político, a governança democrática é um valor fundador e um instrumento necessário para fazer as coisas acontecerem; a liberdade faz toda a diferença[23].

O pensador Ignacy Sachs ainda destaca que o planejamento moderno é essencialmente participativo e dialógico, e exige a negociação quadripartite entre os atores envolvidos no processo de desenvolvimento, apontando os arranjos contratuais entre as autoridades públicas, as empresas, as organizações de trabalhadores e a sociedade civil organizada[24].

---

22 NERY, Rosa Maria de Andrade. **Introdução ao pensamento jurídico e à teoria geral do direito privado.** São Paulo: RT, 2012.
23 SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado.** Rio de janeiro: Garamond, 2008.
24 SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado.** Rio de janeiro: Garamond, 2008.

2.1 A Regularização Fundiária como instrumento na garantia do Direito Fundamental Social à Moradia

O reconhecimento dos direitos fundamentais[25] está ligado às transformações geradas pelo reconhecimento de novas necessidades básicas, de modo especial em virtude da evolução do estado liberal, quando os direitos possuem aspectos formais, para o estado social e materialmente democrático de direitos, das mutações decorrentes do processo de industrialização, dos impactos tecnológicos e do processo de descolonização[26].

Os conceitos legais apresentados como texto normativo para a disciplina dos direitos de moradia e de propriedade são destituídos de conteúdo definido e acabado, cabendo ao pesquisador fornecer os elementos teóricos e fáticos que irão compor os contornos dos direitos enumerados em lei[27].

Os direitos fundamentais, em especial os direitos sociais, cuja existência e trajetória são ainda recentes na história, carecem de estudos aprofundados visando definir seu conteúdo, sob o risco de que uma compreensão errônea afete a própria efetivação do direito. Não é possível conceber um conceito restrito de moradia adequada diante das diversidades sociais e culturais presentes nas cidades brasileiras. Incorporar pressupostos como o da "adequação cultural" torna o conteúdo do direito à moradia variável a cada grupo. Tal compreensão é vital para a composição de políticas públicas não discriminatórias diante da diversidade de modos de vida[28].

A desvalorização do aspecto cultural do espaço construído reflete em algumas políticas públicas de habitação social, que tendem a ser construções homogêneas, padronizadas, simplesmente plantadas onde quer que se localize o programa habitacional. Na efetivação do direito à moradia no Brasil ainda é flagrante a falta de entendimento acerca do conteúdo adequado destes direito, em especial na atuação prestacional do Estado voltada à concretização do direito para grupos socialmente excluídos[29].

---

25 O autor Ingo Wolfgang Sarlet utiliza o termo direitos fundamentais como aquele que abranja todo o expresso no título II da Constituição da República Federativa do Brasil, de Direito e Garantias Fundamentais, que comporta: os direito e deveres individuais e coletivos, os direitos sociais, a nacionalidade, os direitos políticos e o regramento dos partidos políticos. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 28.

26 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012, p. 37.

27 SANTOS, Boaventura de Sousa; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Concepções sobre direito à moradia dos afetados pelo programa vila nas vilas São Tomás e Aeroporto e no aglomerado da Serra, em contraposição e proposta oficial do pro grama**. Belo Horizonte: Cidade e Alteridade, 2013. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWrefA7onNAhWHXB4KHXirAo8QFg-giMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ibdu.org.br%2Fimagens%2Fregularizacaofundiariasustentavelnavilaacabamundo.pdf&usg=AFQjCNFooY-3e1sRCvqWOBIyOSosdlyYtQ. Acesso em 12 de jul de 2023, p. 6.

28 SANTOS, Boaventura de Sousa; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Concepções sobre direito à moradia dos afetados pelo programa vila nas vilas São Tomás e Aeroporto e no aglomerado da Serra, em contraposição e proposta oficial do pro grama**. Belo Horizonte: Cidade e Alteridade, 2013. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWrefA7onNAhWHXB4KHXirAo8QFg-giMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ibdu.org.br%2Fimagens%2Fregularizacaofundiariasustentavelnavilaacabamundo.pdf&usg=AFQjCNFooY-3e1sRCvqWOBIyOSosdlyYtQ. Acesso em 12 de jul de 2023, p. 6.

29 SANTOS, Boaventura de Sousa; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Concepções sobre direito à moradia dos afetados pelo programa vila nas vilas São Tomás e Aeroporto e no aglomerado da Serra, em contraposição e proposta oficial do pro grama**. Belo Horizonte: Cidade e Alteridade, 2013. Disponível em: http://www.google.com.br/

Para agregar ao conceito de moradia, destaca-se o artigo 25, parágrafo 1º, da Declaração Universal dos Direito Humanos, que define que todo ser humano tem direito a um padrão de vida que assegure saúde e bem-estar, como elementos que compõe este conceito lista a alimentação, vestuário, cuidados médicos e assistenciais[30].

Em linhas gerais, estabelecem-se como elementos que configuram uma moradia adequada a garantia de um lugar para morar sem ameaças de remoção, onde se tenha acesso a serviços básicos, incluindo educação, saúde, lazer, transporte, energia elétrica, água potável e esgoto, coleta de lixo, áreas verdes e um meio ambiente saudável. Em local construído com o uso de materiais adequados que garantam a habitabilidade, com espaço apropriado e proteção efetiva contra frio, calor, chuva, vento, incêndio, inundação, sem riscos de desmoronamento e outras ameaças à saúde e à vida. Além de permitir o acesso aos meios de subsistência, inclusive o acesso à terra, infraestrutura, recursos naturais, ambientais, fontes de renda e trabalho. O uso das estruturas e organizações espacial deve estar de acordo com as preferências e necessidades culturais dos moradores, que inclusive participam de todas as fases dos processos de decisão relacionados à moradia, à privacidade e à segurança[31].

O cenário urbano de regularização de núcleos urbanos informais é terreno fértil para a garantia ou violação do direito fundamental e social à moradia adequada. Cabendo ao poder público especial atenção a todos os direitos que vertem das comunidades atingidas. Os deveres Constitucionais impostos ao poder público de reduzir as desigualdades e garantir as funções sociais da cidade sustentável podem ser instrumentalizados pelo instituto da regularização fundiária, capaz proporcionar a inclusão social quando transversalizada com outras ações públicas de desenvolvimento socioeconômico[32].

A regularização fundiária, portanto, consiste em uma ferramenta para efetivar o direito fundamental e social à moradia. O poder público por meio de instrumentos de regularização fundiária pode dar cumprimento à função pública de urbanizar, promovendo a moradia adequado em núcleos urbanos informais, ainda auxiliando na produção de habitação social que, por fim, conduz para a realização da função social da propriedade[33].

---

url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWrefA7onNAhWHXB4KHXirAo8QFggiMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ibdu.org.br%2Fimagens%2Fregularizacaofundiariasustentavelnavilaacabamundo.pdf&usg=AFQjCNFooY-3e1sRCvqWOBIyOSosdlyYtQ. Acesso em 12 de jul de 2023, p. 6-7.

30 NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 270 A (III), em 10 de Dezembro de 1948. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. p. 71-79. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E>. Acesso em 12 jul. 2023.

31 SANTOS, Boaventura de Sousa; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Concepções sobre direito à moradia dos afetados pelo programa vila nas vilas São Tomás e Aeroporto e no aglomerado da Serra, em contraposição e proposta oficial do pro grama**. Belo Horizonte: Cidade e Alteridade, 2013. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWrefA7onNAhWHXB4KHXirAo8QFggiMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ibdu.org.br%2Fimagens%2Fregularizacaofundiariasustentavelnavilaacabamundo.pdf&usg=AFQjCNFooY-3e1sRCvqWOBIyOSosdlyYtQ. Acesso em 12 de jul de 2023, p. 8.

32 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010, p. 250.

33 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São

Os fatos e atores sociais são múltiplos para que enfim seja tutelado o direito fundamental e social à moradia adequada. Entre os fatores constam direitos envolvendo segurança, saúde, educação, acessibilidade. Como atores os poderes públicos, as comunidades e os diferentes atores sociais, inclusive, agentes delegatórios do serviço extrajudicial. Quando garantido o direito a moradia adequada se tem a concretização do espírito social.

As associações civis Instituto Pólis e o Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU) merecem destaque por suas atuações em defesa do direito à cidade, à moradia e à cidadania. O Instituto Pólis é uma organização da sociedade civil fundada em 1987 que atua com enfoque na defesa do direito à cidade, por meio de pesquisas, assessorias e avaliações de políticas públicas. O Instituto desenvolve suas ações para o fortalecimento da capacidade de ações autônomas da sociedade civil, a medida que visa o desenvolvimento local na construção de cidades mais justas, sustentáveis e democráticas[34].

O Pólis apresenta dez urgências para uma agenda de efetivação do direito à cidade, composta por (a) trabalho decente e salário digno, com políticas públicas que assegurem amplas oportunidades de acesso; (b) moradia digna e adequada, propõe uma política pública habitacional permanente, com diversidade de soluções que priorizem a melhoria de vida dos assentamentos populares; (c) direito de permanência no núcleo habitacional com qualidade urbano-ambiental; (d) políticas públicas que promovam justiça territorial e climática e previnam desastes; (e) sistemas alimentares justos, saudáveis e democráticos que valorizem a produção de base familiar; (f) direito à vida nos territórios, contra as opressões territoriais e a violência institucional, permitindo que todos usufruam livremente dos territórios; (g) energias limpas e a preço justo; (h) resíduo zero, na reciclagem e destino; (i) mobilidade inclusiva e ambientalmente responsável; e, (j) valorização da cultura e das manifestações político-culturais de todas as origens[35].

A atuação em defesa do direito à cidade, do direito à moradia e dos valores democráticos é missão do Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico (IBDU), que promove conhecimento em cursos, oficinas e publicações. O IBDU surgiu em 2000 como um grupo no I Congresso Brasileiro de Direito Urbanístico, foi oficializado em 2005[36]. A rede Nordeste de monitoramento e incidência em conflitos fundiários urbanos, apoiada pela OAK Foundation[37], é um projeto do IBDU que tem como objetivo prevenir remoções forçadas e alçar visualizações e denúncias de despejos coletivos[38].

Paulo, 2010, p. 188-189.

34 INSTITUTO PÓLIS (São Paulo) (org.). **Instituto Pólis.** 1987. Disponível em: https://polis.org.br/. Acesso em: 30 jan. 2024.

35 INSTITUTO PÓLIS (São Paulo) (org.). **Campanhas:** #votecidadesjustas. Disponível em: .https://polis.org.br/votecidadesjustas/ Acesso em: 30 jan. 2024.

36 INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (São Paulo) (org.). **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico.** Disponível em: https://ibdu.org.br/. Acesso em: 30 jan. 2024

37 A OAK Fundation foi formalmente criada em 1983 na Dinamarca onde concedeu subvenções de apoio a mães solteiras vítimas de tortura. O nome da Fundação é uma homenagem a árvore de carvalho vista como símbolo de força, resiliência, longevidade e proteção. OAK FUNDATION (Dinamarca) (org.). **OAK Fundation**, 1983. Disponível em: https://oakfnd.org/about/values-mission-history/. Acesso em: 30 jan. 2024.

38 INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (São Paulo) (org.). **Rede Nordeste de monitoramento e**

A atuação dos Institutos possui facetas capazes de influenciar diretamente na execução de políticas públicas. A rede Nordeste em análise de conflitos fundiários propôs inclusive recomendações de atuação ao ente público, as recomendações incluíram o cumprimento da função social da propriedade, a necessidade de dialogar com a sociedade civil e a consulta aos movimentos sociais[39]. O levantamento de dados também aparece como uma recomendação, além do mapeamento de assentamentos para a delimitação de Zonas Especiais de Interesse Social (ZEIS).

O IBDU realiza trabalho minucioso na análise de comunidades carentes de políticas públicas habitacionais. São estudos de casos extremamentes delicados, afetados por diversos fatores e interesses divergentes dos mais variados núcleos sociais. As análises realizadas pelo IBDU, com o seus levantamentos de dados e recomendações juridicamente sustentadas, podem auxiliar o trabalho dos entes públicos no planejamento e tomada de decisão relativamente às políticas públicas.

2.2 Enfrentamento da matéria de direito à moradia e políticas habitacionais por países da América do Sul

A racionalidade econômica e a racionalidade científica foram por muito tempo os valores supremos do projeto civilizatório da humanidade. Negar a natureza como fonte de riqueza, ajudou a deflagar a atual crise de civilização. Ao ficar aparente a realidade ocasionada pela degradação ambiental, com a perspectiva de um mundo escasso de recursos e iminente de necessidades, surgiu o imperativo de ecologizar a economia[40].

Além dos obstáculos epistemológicos, das controvérsias em torno dos sentidos da sustentabilidade e do enfrentamento de interesses para ecologizar a economia, a eficácia das políticas ambientais para incorporar os valores da natureza e de normas ecológicas que estabeleçam as condições externas que deve assumir a economia de mercado são alvos de debate[41].

Segundo Enrique Leff, o saber ambiental emerge do questionamento à racionalidade dominante e em construção à racionalidade ambiental, que insere a diversidade cultural, sustentabilidade ecológica, equidade social e sociedade transgeracional. O autor expõem que as transformações destas disciplinas passam por três níveis: (a) investigação de saberes científicos e técnicos; (b) integração de processos diversos e de um conjunto de saberes existentes em torno de um objeto de estudo e elaboração de um conjunto integrado

incidência em conflitos fundiários urbanos. Disponível em: https://ibdu.org.br/rede-nordeste/. Acesso em: 30 jan. 2024.

39 SILVA NETO, Antônio Celestino da; MORAES, Adriana Ferreira de Alencar; COSTA, Lara Paula Meneses Costa; OLIVEIRA, Pedro Levi Lima. **Análise de conflitos fundiários urbanos e atividades de incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2022**. São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2023. 105 p. p. 91.

40 LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 223-225.

41 LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 225-226.

através de métodos interdisciplinares; e (c) problematização dos paradigmas teóricos de diferentes ciências para a construção de uma nova disciplina ambiental que ultrapasse os objetos do conhecimento[42].

O saber ambiental vem para questionar as teorias que instrumentalizam o racionalismo social e para assinalar a necessidade de elaboração de novos paradigmas do conhecimento e novos saberes para construir a realidade. A racionalidade moderna confronta a alienação e a incerteza do mundo economizado e rompe com o pensamento sistêmico para reconstruir o mundo a partir da ontologia do ser, da potencialidade do real e do sentido da ordem simbólica. O saber ambiental inaugura uma nova compreensão de mundo a partir de conhecimento, de incompletude do ser e a historicidade da verdade a partir das relações do poder saber, assim, implica um processo de desconstrução do pensamento para pensar o ainda não pensado[43].

Desta nova perspectiva do saber emerge a ecologia política, a qual se encontra em momento de fundação e seu campo teórico, na construção de um novo território de pensamento crítico e da ação política. Ao tratar da divisão de custos e potenciais ecológicos, a disciplina reflete no discurso reivindicativo da dívida ecológica. Este movimento questiona a dívida econômica dos países pobres, boa parte deles da América do Sul, em razão do intercâmbio desigual entre países ricos e pobres, pela destruição da base de recursos naturais dos países subdesenvolvidos ocasionada, em grande medida, com a inserção de uma racionalidade econômica global que superexplorou a natureza, degradou o ambiente e empobreceu os povos. A ecologia política vêm a levantar essas questões de distribuição equitativa do acesso e dos benefícios econômicos derivados da atribuição de um valor à natureza[44].

A ecologia política volta seu olhar aos conflitos ambientais que lutam pela construção de futuros sustentáveis e formula uma redefinição do conhecimento a partir do saber ambiental. O autor Enrique Leff traz uma lógica sintetizada e muito esclarecedora ao asseverar que a construção de uma racionalidade ambiental implica a desconstrução da racionalidade dominante, que, por sua vez, implica a descolonização e emancipação de saberes locais, na emergência de novos atores sociais habitados pelo desejo e pelo direito de ser no mundo[45].

Países da América Latina enfrentam diversos problemas decorrentes de suas formações históricas. Instituições não governamentais assumem tarefas de destaque na promoção do diálogo e no enfrentamento de temáticas para a garantia de direitos fundamentais

42 LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 283.
43 LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 288-293.
44 LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 302-303.
45 LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006, p. 335.

e sociais. O Conselho Latino-Americano de Ciências Sociais (CLACSO) é uma instituição não governamental internacional com status associativo na Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura (UNESCO). O CLACSO reúne oitocentos e oitenta e três centros de pesquisa e pós-graduação na área de ciências sociais e humanas em cinquenta e seis países[46], em todos os cinco continentes existe uma instituição associada.

As plataformas difundidas pelo CLACSO possuem alcance global. Investigação social, contribuição para a pesquisa acadêmica e para o pensamento crítico, união das pesquisas sociais e políticas públicas, fortalecimento dos processos de internacionalização acadêmica, cooperações e diálogos acadêmicos Sul-Sul e Norte-Sul, estímulo ao pensamento crítico, contribuições para a pesquisa social baseada em resultados e democratização do acesso ao conhecimento são algumas das metas do CLACSO[47].

Embora o CLACSO seja uma organização cujos estudos e desenvolvimentos de trabalhos sejam especialmente focados para a América Latina, não aborda temáticas apenas singulares à América. Questões de desigualdades, injustiças sociais, discriminações, processos migratórios, mobilidade, ambiente sustentável e entre outros são desafios de diversos países. O diálogo e a troca de experiências proporcionado por uma rede de alcance global, como o CLACSO, são enriquecedores e benéficos na ampliação de conhecimento e na exploração de ideias de programas e de políticas públicas, sempre atentos às peculiaridades locais.

No propósito de cooperar para o diálogo, a América Latina também conta com a Comissão Econômica para a América Latina e o Caribe (CEPAL), estabelecida em 25 de fevereiro de 1948 pela Resolução n. 106(VI) do Conselho Econômico e Social, vinculada às Nações Unidas, conta com quarenta e seis Estados membros, incluindo todos os países da América Latina, e mais quatorze associados. Em 04 de março de 2018, a CEPAL propôs o importante Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe, do que o Brasil é signatário desde 21 de setembro de 2018.

O referido acordo visa contribuir para a proteção de direitos das gerações presentes e futuras, para que todos possam viver em um meio ambiente saudável e com desenvolvimento sustentável[48]. Além de estabelecer o princípio da máxima publicidade à população, o acordo estimula a participação pública nos processos de tomada de decisões em questões ambientais, neste sentido as organizações sociais civis atuam com contribuições qualificadas.

---

46 CONSELHO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Plataformas para el diálogo social.** Disponível em: https://www.clacso.org/institucional/. Acesso em 30 jan. 2024.

47 CONSELHO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Plataformas para el diálogo social.** Disponível em: https://www.clacso.org/institucional/. Acesso em 30 jan. 2024.

48 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazú/Costa Rica, em 4 de março de 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b-2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content Acesso em: 31 jan. 2024.

Relativamente à questões habitacionais, a CEPAL mantém o Fórum de Ministros e Máximas Autoridades de Habitação e Urbanismo da América Latina (MINUVI), que proporciona diálogos, coordenações e cooperações intergovernamentais para o desenvolvimento sustentável de assentamentos humanos, habitações e cidades[49].

Junto ao MINUVI, sediado em Santiago, no Chile, em dezembro de 2022, foi firmada a declaração para "Transformar e humanizar a cidade e o território" em consonância a Agenda 2030, seus ODS, e a Nova Agenda Urbana. A declaração visa a redução de risco de desastres por alterações climáticas, o desenvolvimento de cidades inclusivas e a proposta por uma abordagem multidimensional das desigualdades em políticas de habitação urbana. O MINUVI, ainda, incentiva a participação ativa no monitoramento dos ODS na perspectiva da habitação e do planejamento urbano.

A CEPAL não apenas promove o relacionamento entre os seus membros, como também forma laços com outras organizações. Em dezembro de 2023, durante a 28ª Conferência das Partes da Convenção-Quadro das Nações Unidas sobre Mudanças do Clima (COP28), a CEPAL e a União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)[50] assinaram um memorando de entendimento. O documento enfatiza compromisso em assegurar a participação popular em questões ambientais, tanto no acesso a informações quanto no processo de decisões[51].

Ainda na missão de permitir a todos o conhecimento sobre questões ambientais, a CEPAL realiza coleta e divulgação de dados estatísticos sobre diversos elementos sociais, econômicos, ambientais e correlatos. Para fins do presente estudo, foram realizadas consultas para identificar a proporção da população urbana que vive em bairros marginalizados e população em domicílio com superlotação. Entre os países relacionados foram selecionados apenas os países da América do Sul, a totalidade dos anos disponíveis, que inicia em dois mil. Também delimitou-se a pesquisa para as áreas urbanas. Não são todos os países que possuem indicadores nos elementos selecionados, outros países possuem dados parciais, como se verá nos gráficos a seguir.

A primeira consulta refere-se ao levantamento de dados da população urbana que vive em bairros marginalizados:

49 COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030:** avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago, 2023. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/886ce614-437a-431f-bd64-b19b7f8e6b09/content . Acesso em: 31 jan. 2024. p. 77.

50 A União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN) foi criada em 1948, e hoje é considerada a maior e mais diversificada rede ambiental do mundo, com um mil e quatrocentos organizações membros e quinze mil especialistas. UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – IUCN. **União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)**, 1948. Disponível em: https://www.iucn.org/. Acesso em: 31 jan. 2024.

51 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **IUCN e CEPAL assinam acordo de cooperação para conservação e desenvolvimento sustentável na América Latina e Caribe, com ênfase no Acordo de Escazú**. Dubai/Emirados Árabes, 03 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.cepal.org/es/notas/uicn-cepal-firman-acuerdo-cooperacion-la-conservacion-desarrollo-sostenible-america-latina. Acesso em: 31 jan. 2024.

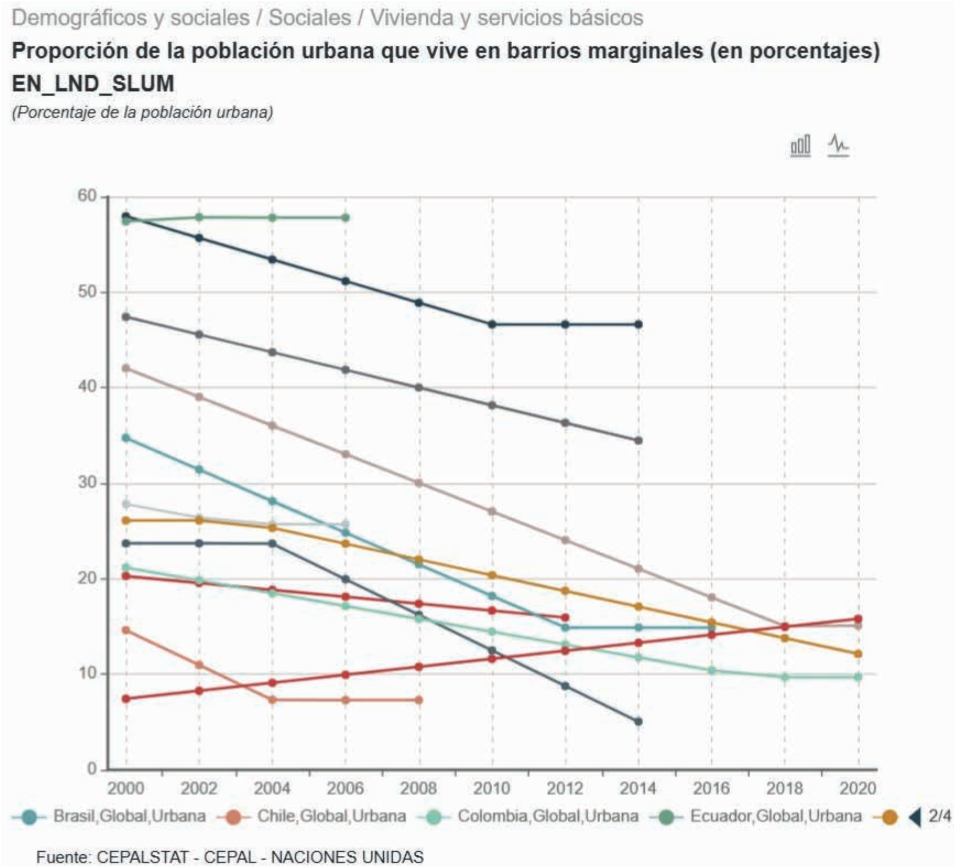


Gráfico 1, proporção de população urbana que vive em bairros marginalizados. Fonte: página eletrônica mantida pela CEPAL, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es, selecionados os países da América do Sul[52].

O último ano com dados disponíveis é de 2020, quando relaciona apenas quatro países: Colômbia com 9,7% da população residindo em bairros marginalizados; Guiana com 12,1%; Paraguai com 15,1%; e, Suriname com 15,8%. O último resultado do Brasil é de 2016 com 14,9%. Uruguai, Peru e Bolívia aparecem pela última vez em 2014 com 5%, 34,5% e 46,6%, respectivamente. Argentina em 2012 com 15,9%. Chile em 2008 com 7,3%. Em 2006 aparecem Venezuela com 25,7% e Equador com 57,8%.

Os países com resultados menos expressivos de populações vivendo em bairros marginalizados foram Uruguai, que apontou apenas 5% da população nesta situação no ano de 2014, e Chile com 7,3% em 2008.

Considerando que o banco de dados disponível para consulta apresenta apenas resultados parciais, foi realizada nova consulta com características semelhantes, para

52 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Demográficos e sociais.** Disponível em: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es. Acesso em: 15 dez. 2023.

comparar os resultados e delimitar os países a serem trabalhados. Sendo realizada busca para o indicador de população em domicílios com superlotação. Os dados consideram superlotação as residências ondem moram mais de duas pessoas por cômodo destinado exclusivamente para dormir. Segue resultado da consulta:

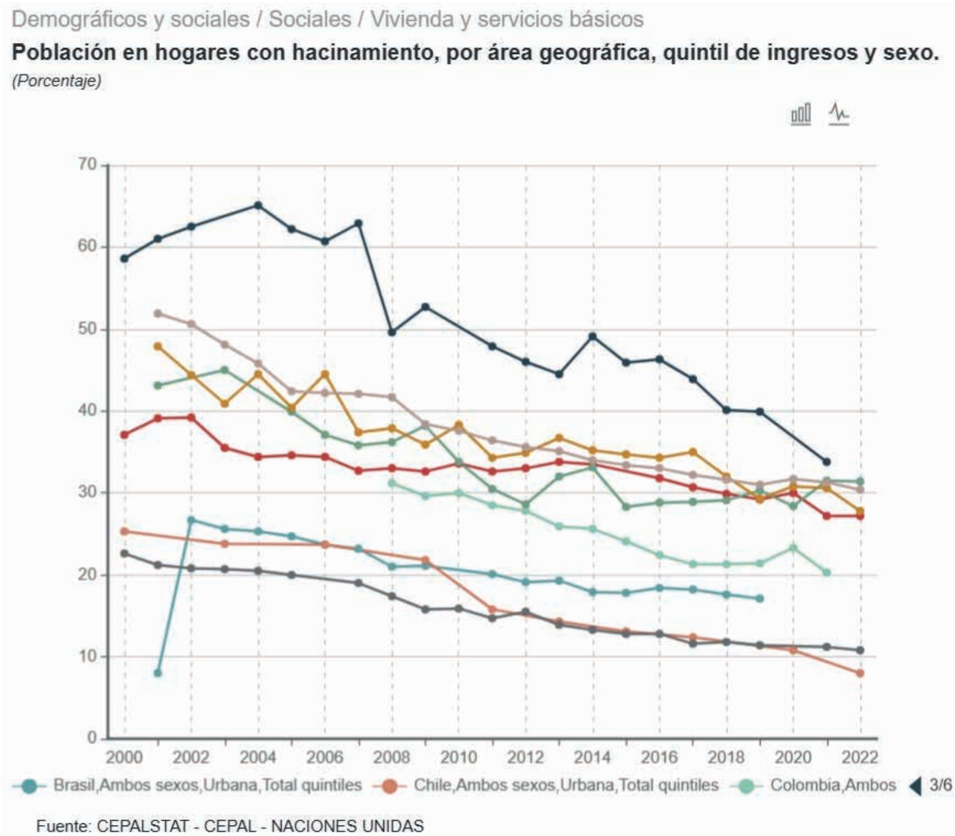


Gráfico 2, população em domicílios com superlotação. Fonte: página eletrônica mantida pela CEPAL, https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es, selecionados os países da América do Sul[53].

O país que acusa o resultado menos prejudicial para o cenário no ano de 2022, último ano com dados disponíveis, é o Chile, que apresenta o percentual de 8% de residências em superlotação. Entre os anos de 2006 e 2009 os indicadores apontados pelo Chile e pelo Brasil foram semelhantes, entre 24% e 21% de residências em superlotação.

Em segundo lugar, como o país de menor índice de residências superlotadas, está o Uruguai, no ano de 2022 com 10,8% da população.

O último resultado apresentado pelo banco de dados relativamente ao Brasil é do ano de 2019, quando aponta 17,1% de residências superlotadas, ficando em terceiro lugar.

53 COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Demográficos e sociais.** Disponível em: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es. Acesso em: 15 dez. 2023.

Na sequência aparece Colômbia com 20,3%; Argentina com 27,2%; Paraguai com 27,8%; Peru com 30,4%; Equador com 31,4%; e, Bolívia com 33,8%. Os demais países, Guiana, Suriname e Venezuela, não aparecem no banco de dados disponível para consulta da CEPAL para o critério pesquisado.

Os países que apresentam melhores resultados nos critérios habitacionais selecionados foram o Uruguai e o Chile, a partir dos quais serão estudas a atuação do registrador imobiliário nas políticas públicas habitacionais desenvolvidas nos países delimitados em cotejo com o Brasil.

2.2.1 Atuação do registrador imobiliário em direito à moradia no Chile

Países como Chile e Brasil possuem políticas habitacionais em vista da regulação e busca de ordenação de núcleos urbanos. O Registro Imobiliário exerce importante função regularização imobiliária, visto que em ambos países o Registro gera efeitos constitutivos de propriedade.

O direito civil e o direito notarial e registral brasileiros apresentam semelhantes com os chilenos, seja na positivação legal seja na matriz principiológica. Igualmente, a tutela da propriedade, em ambos os países, apresenta pontos de função social dos imóveis, regrada nos Códigos Civis em direito privado. Os princípios definidores da atividade notarial e registral coincidem sobremaneira nos dois países, em garantida da segurança jurídica, autenticidade, publicidade, fé pública, legalidade e continuidade.

2.2.1.1 Semelhanças normativas e principiológicas do direito real e direito notarial e registral no enfrentamento da matéria no Chile e no Brasil

O atual Código Civil do Chile, composto por dois mil quinhentos e vinte e quatro artigos, foi instituído pela Lei n. 4.808, em 16/05/2000, o seu Livro Segundo trata de bens, e seu domínio, posse, uso e desfruto. Diversos conceitos e institutos são semelhantes aos existentes no Brasil. O conceito de domínio, por exemplo, aproxima-se da concepção brasileira sobre propriedade, que atribui ao proprietário o direito de usar, gozar e dispor da coisa, conforme artigo 1.228, do CC/2002. O código chileno conceitua domínio em seu artigo 582[54], prevê: "Domínio (que também se chama propriedade) é o direito real sobre uma coisa corpórea, de dela gozar e dispor arbitrariamente; não ser contra a lei ou contra os direitos dos outros. A propriedade separada do gozo da coisa chama-se propriedade mera ou nua*"* (tradução nossa).

A semelhança do direito das coisas entre o sistema chileno e o brasileiro foi percebida por Jésus Nascimento da Silva, Sílvia Aparecida de Oliveira e Maria Emilia Almeida Souza,

54 "El dominio (que se llama también propiedad) es el derecho real en una cosa corporal, para gozar y disponer de ella arbitrariamente; no siendo contra la ley o contra derecho ajeno. La propiedad separada del goce de la cosa, se llama mera o nuda propiedad*"*. CHILE. **Lei n. 4.808, de 16 de maio de 2000**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986. Acesso em: 30 nov. 2023.

que afirmam ter o Código Civil chileno adotado a mesma teoria que o Brasil em direitos reais, de *numerus clausus*[55].

Além do direito material do direito civil do Chile encontrar semelhantes com o regramento nacional brasileiro, o direito registral imobiliária também apresenta institutos e tratamentos coincidentes.

A Suprema Corte Chilena ao enfrentar matérias registrais imobiliárias explana entendimento sobre a legalidade, segurança jurídica, fé pública e continuidade dos atos de registro. O Ministro Ricardo Luis Hernán Blanco Herrara teceu excelentes considerações sobre o tema, em voto proferido aos 22 de junho de 2017, no julgamento n° 10.251-2016, em processo ajuizado pelo sr. José Luis Guerrero Becar contra ato de negativa de registro da Registradora de Imóveis de Bienes Raíces de Viñas del Mar, sr. Ana María Lerilier Peres. A negativa da qualificação registral foi justificada pela ausência de descrição de limites da área. Destaque o seguinte trecho do voto do Ministro Ricardo Blanco:

> O Registrador Imobiliário nunca pode passar por cima da **segurança jurídica** registro, ou seja, que o fundamental nesta matéria é que os direitos e obrigações adquiram a **certeza** e a **publicidade** necessárias para alcançar a estabilidade social e, consequentemente, evitar eventuais disputas de ordem e lei patrimonial, portanto, é imprescindível a **continuidade** em seus registros, estes devem representar a situação real que afeta os bens ou direitos comprometidos, de acordo com o **Princípio da Fé Pública** Registo, que clama pela proteção dos atos jurídicos que são ouvidos foram produzidos com base no conteúdo do Registro, a fim de abrange terceiros adquirentes de direitos, com base na informações contidas no Livro em que consta o registro da dívida ou inscrição dos títulos.
>
> (...)
>
> a recusa tem ocorreu nas situações previstas no ordenamento jurídico, conforme o que já exposto, tendo sido proferida a referida ação, nos termos do despacho princípio da fé registral pública e em salvaguarda da segurança jurídica do Registro que os Conservadores devem proteger por lei. 7) Que, consequentemente, a Sra. Registradora de Imóveis de Bienes Raíces de Viñas del Mar, agindo como o fez, recusando-se a registrar a fusão ou de imóveis que foi solicitado por falta de informações suficientes, em conceito do relator, está de acordo com as **normas vigentes** e, portanto, o recurso tentado não poderia prosperar (tradução e grifos nossos)[56].

55 SILVA, Jésus Nascimento da; OLIVEIRA, Sílvia Aparecida de; SOUZA, Maria Emilia Almeida. Direito das Coisas: Conceitos, Princípios e Principais Sistemas Sulamericanos. In: **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas, Ipatinga, MG, Brasil, eISSN: 2236-1286, v-1, 2012. Disponível em: http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/view/65/pdf. Acesso em: 30 nov. 2023, p. 15.**

56 "Conservador no puede estar jamás por encima de la seguridad jurídica registral, vale decir, que lo fundamental en esta materia es que los derechos y obligaciones adquieran la certeza, y publicidad necesarias para lograr la estabilidad social y consecuencialmente precaver eventuales litigios de orden patrimonial, por ende, es imprescindible la continuidad en sus registros, debiendo éstos representar la real situación que afecta a los bienes o derechos comprometidos, en conformidad con el Principio de la Fe Pública Registral, por el cual se insta por la protección de los actos jurídicos que se hayan producido confiando en el contenido del Registro, con el objeto de amparar a los terceros adquirentes de derechos, sobre la base de la información contenida en el Libro en que se deja constancia de la debida ó inscripción de los títulos. (…) La negativa ha tenido lugar en las situaciones que prevé el ordenamiento jurídico, según lo ya expuesto, y dicha actuación ha sido expedida, en conformidad con el principio de la fe pública registral y en resguardo de la seguridad jurídica del Registro que los Conservadores deben cautelar por ley. 7) Que, en consecuencia, la señora Conservador de Bienes Raíces de Viña del Mar, al obrar como lo hizo, negándose a la inscripción de la fusión de inmuebles

O trecho selecionado, embora curto, trata de temas fundamentais ao direito notarial e registral, também aplicáveis no Brasil. São abordados segurança jurídica, certeza, publicidade, continuidade, fé pública e legalidade. No Brasil, os servidos notarias e de registros públicos são destinados para garantir a publicidade, autenticidade, segurança e eficácia dos atos jurídicos, é que o dispõe o art. 1º, da Lei n. 6.015/1973 e o art. 1º, da Lei n. 8.935/1994.

No registro de imóveis a segurança jurídica é considerado um instrumento de preservação de direitos, desenvolve papel importante para a ordem jurídica e a estabilidade das relações. A segurança jurídica apresenta dois desdobramentos, será estática, quando tutelar os direitos reais inscritos, e dinâmica, para assegurar as transmissões e onerações sobre imóveis. A publicidade é vista como um instrumento/meio para atingir a segurança jurídica[57].

Pela autenticidade os atos praticados nos registros públicos gozam de presunção relativa de veracidade. O estudioso Ivo Dantas diferencia a autenticidade e a veracidade, sendo a primeira uma análise externa do documento, consistente em identificar a correta origem, para afastar a falsificação. Já, na análise interna a preocupação é direcionada ao conteúdo[58].

Nesta teoria, a tarefa de autenticidade aplicada no direito registral e notarial implica a verificação do sinal público e da consulta do selo. Quanto à veracidade, o desdobramento é apontado por Kümpel que afirma ser a fé pública um efeito publicidade por se tratar de uma ficção de veracidade do conteúdo registral[59]. Sendo assim, a fé pública atribui ao ato registral status de veracidade.

A doutrina chilena apresenta construções semelhantes, em que da mesma forma o registro constitutivo permite a presunção da titularidade consignada no Registro, a parte deste título a pessoa é tratada e reconhecida como proprietária em todos os ordenamentos e manifestações legais. Inclusive, a partir da condição de proprietário goza do direito de dispor, assim como no Brasil. O papel do registro é principalmente fundamental para a plena eficácia da mutação jurídica dos direitos reais, sejam antes ou após a tradição. Quando o registro for realizado antes da tradição seus efeitos são constitutivos, se após seus defeitos impedem a disposição do ponto de vista do registro[60].

---

que le fuera solicitada por falta de antecedentes suficientes, en concepto del ponente, se ajusta a la normativa vigente, y por ende, el recurso intentado no pudo prosperar." CHILE. Suprema Corte. **Decisão Terminativa n. 10251-2016**. José Luis Guerrero Becar contra Conservadora de Bienes Raíces de Viña del Mar, Ana María Letelier Peres. Julgadores: Ministros: Ricardo Blanco H., señoras Gloria Ana Chevesich R., Andrea Muñoz S., señor Carlos Cerda F., Chile, 22 de junho de 2017. **Poder Judiciário do Chile**. Santiago/Chile, 22 jun. 2017. Disponível em: https://juris.pjud.cl/busqueda/pagina_detalle_sentencia?k=dWRmTHpDYUV4NjYrRFlqazVldXVXUT09. Acesso em 29 nov. 2023.

57 KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral** vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 225-226.

58 DANTAS, Ivo. **Direito constitucional comparado:** introdução, teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Renovar, 2000, p. 225-227.

59 KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral** vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 265.

60 "En Chile, la inscripción constitutiva permite presumir legítimamente que la titularidad consignada en el Registro es análoga al derecho mismo; gracias a esta el titular es tratado como propietario, en todos los órdenes y manifestaciones jurídicas, mientras este derecho subsista está legitimado para disponer de su derecho. (…) En el sistema chileno la transferencia del dominio como consecuencia de la tradición queda sometida a que efectivamente el tradente tenga la

Além da presunção de veracidade, ao registro é aplicado o princípio da continuidade. No direito registral imobiliária, a continuidade consiste na prática de atos que sejam sucessivamente admitidos, a medida em que apenas poderá dispor de direitos aquele que for titular destes direitos, o princípio possui fundamento legal nos artigos 195 e 237, da Lei n. 6015/73.

O direito civil e o direito notarial e registral apresentam pontos semelhantes no ordenamento jurídico chileno e brasileiro. Ambos disciplinam os direitos reais e de propriedade privada na legislação civil e, ao mesmo tempo, asseguram a função social da propriedade. No Brasil a função social da propriedade é prevista no art. 5º, inciso XXIII, da CRFB/1988, e a função social da cidade no art. 182, da CRFB/1988.

A aplicação do instituto da função social do imóvel é vista em julgados da Suprema Corte do Chile. Em 07 de setembro de 2022, foi proferido no processo 125486-2020, decisão que reconheceu como correta a imposição de servidão elétrica sobre propriedade particular, justificado pelo interesse público somado à função social do imóvel[61].

O exercício do direito de propriedade urbana está intrinsecamente relacionado aos regramentos em política urbana, estatuto da cidade, infraestrutura, mobilidade, saneamento básico. Estas demandas são intensificadas com as aglomerações urbanas que podem ser formadas formais, com o regular parcelamento do solo, ou informais, objeto de regularizações fundiárias.

2.2.1.2 Execução de Direitos Básicos: flexibilização do legislador brasileiro

As obras de infraestrutura ganham destaque nos núcleos urbanos, para atender as necessidades da população. A legislação chilena exige que o executor do loteamento ou parcelamento do solo conclua as obras de infraestruturas antes de realizar qualquer registro de venda das unidades habitacionais[62].

---

calidad de dueño de la cosa; en el caso de que no sea así, la cuestión queda sujeta a si ha operado a su respecto el modo de adquirir prescripción. En este contexto, el rol de la inscripción registral ha resultado fundamental para la plena eficacia de la mutación jurídica de los derechos reales inmobiliarios: si el título precede a la tradición, la inscripción se erige como necesaria para el nacimiento del derecho (constitutiva); si el contrato precede la transferencia de la propiedad o de otros derechos reales, en los sistemas de inscripción como el chileno, sus defectos pueden impedir la disposición del derecho desde el punto de vista registral". OTÁROLA-ESPINOZA, Yasna Elizabeth. El valor de la inscripción de inmuebles en el Registro chileno: una visión comparada. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 3, set./dez. 2022, e2229. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172202229. Acesso em: 30 nov. 2023, p. 33.

61 CHILE. Suprema Corte. **Decisão Terminativa n. 125486-2020**. Sociedad de Inversiones Seve e Compañía Limitada contra sociedade Interchile SA. Julgadores: Ministros: Andrea Muñoz S., María Cristina Gajardo H., Diego Simpertigue L., Chile, 07 de setembro de 2022. **Poder Judiciário do Chile**. Santiago/Chile, 07 set. 2022. Disponível em: https://juris.pjud.cl/busqueda/pagina_detalle_sentencia?k=RjBGWjA3aS84Q3lTZHBDNEpGSE9adz09. Acesso em: 01 dez. 2023.

62 Lei Geral de Planejamento Urbano e Construção Chilena, Decreto Chileno n. 458/1976, Artigo 134. "Para urbanizar un terreno, el propietario del mismo deberá ejecutar, a su costa, el pavimento de las calles y pasajes, las plantaciones y obras de ornato, las instalaciones sanitarias y energéticas, con sus obras de alimentación y desagües de aguas servidas y de aguas lluvias, y las obras de defensa y de servicio del terreno". Tradução nossa: "Para o aproveitamento de um terreno, o proprietário do mesmo deverá executar, a expensas suas, a pavimentação das ruas e passagens, as plantações e ornamentações, as instalações sanitárias e energéticas, com suas obras de alimentação e drenagem de água, esgotos e águas pluviais, e obras de defesa e serviços de terras". CHILE. **Decreto n. 458, de 13 de abril de 1976**. Aprova Lei Geral de Planejamento Urbano e Construção Chilena. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560. Acesso em: 02 dez. 2023.

Na prática chilena identifica-se a aplicação de referido regramento, conforme julgado pela Suprema Corte Chilena, em 22 de novembro de 2021, no processo n. 76134-2021, em que o sr. José Miguel Molina Cea insurgia-se contra qualificação do registrador de imóveis de Temuco que negou registro de compra e venda de imóvel em loteamento irregular. A negativa para registro fundamentou-se na exigência artigo 134, da Lei Geral de Urbanismo e Construção Chilena. O julgamento indeferiu as proposições levantadas pelo requerente, sr. José Miguel Molina Cea, sob fundamento de que a legislação chilena exige a urbanização (art. 134, Lei Geral de Urbanismo e Construção Chilena) para a alienação de imóveis de loteamentos, sendo vedado ao registrador de imóveis o registro de atos jurídicos que transgridam este regramento.

O registrador imobiliário chileno possui importante papel de não admitir registro em área de loteamentos em que não estejam concluídas as obras de infraestrutura. Esta prática desestimula comportamentos causadores de problemas de mobilidade urbana, de saneamento básico e de precarização de serviços públicos.

No Brasil há maior flexibilidade na execução de obras de infraestrutura em loteamentos e parcelamentos do solo. A Lei n. 6.766/1979, art. 18, inciso V, inicialmente prevê a necessidade de apresentação de termo de verificação de obras de vias de circulação, de demarcação de lotes e de obras de escoamento. Na sequência, o mesmo dispositivo admite que este documento seja substituído por um cronograma que poderá ser executado em até oito (08) anos.

O legislador brasileiro alterou por duas vezes o dispositivo (inciso V, art. 18, Lei n. 6.766/1979) e sucessivamente estendeu o prazo de conclusão das obras de infraestrutura. O texto originário estabelecia a duração máxima de dois (02) anos para a finalização de tais obras, a Lei n. 9.785/1999 ampliou esse prazo para quatro (04) anos, por fim, a atual redação vigente, dada pela Lei n. 14.118/2021, estabelece o prazo máximo de quatro anos, prorrogáveis por mais quatro, totalizando oito (08) anos.

A flexibilização é ainda maior quando se trata de Regularização Fundiária Urbana, da Lei n. 13.465/2017, tão-pouco estabelece prazo para que as obras de infraestrutura sejam realizadas. O art. 36, § 3º, da Lei n. 13.465/2017, limita-se a estabelecer que "As obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb". O instituto abrange medidas urbanísticas destinadas à incorporação dos núcleos urbanos informais ao ordenamento territorial urbano, sendo a ordenação territorial, inclusive, um dos princípios da Regularização Fundiária Rubana, conforme art. 9º, da Lei n. 13.465/2017.

No Chile, foi publicada em 12 de maio de 2022 a Lei n. 21.450, de Integração social no Planejamento Urbano, Ordenamento do Terreno e Plano de Emergência Habitacional, que altera dispositivo da Lei n. 16.391, de 14 de dezembro de 1965, que criou o Ministério da Habitação e do Planejamento Urbano. Entre as inovações destaca-se o capítulo da

reabilitação de bairros ou conjuntos habitacionais de habitação social altamente segregada ou deteriorada, que reconhece a necessidade de renovação integral dos afetados no défice habitacional, inclusive de forma qualitativa[63].

O instituto chileno de Regeneração de Bairros e Conjuntos Habitacionais apresenta semelhanças com a Regularização Fundiária Urbana no Brasil. Ambos reconhecem a precarização de serviços públicos em núcleos urbanos informais, assinalam a falta de infraestrutura, buscam a ordenação territorial e visam a garantia de direitos básicos a população.

No entanto, a legislação brasileira é expressa em permitir que obras de infraestrutura sejam realizadas no futuro, sem estabelecer qualquer prazo para tais. O regramento chileno não incide nesta dispensa, pelo contrário, ele autoriza que a concessão de licenças para as referidas obras seja iniciada sem o prévio Registro Imobiliário, para posteriormente ser encaminhado.

Embora os princípios registrais e o regramento sobre a propriedade sejam semelhantes nesses países, o papel do registrador imobiliário é significativamente diferente.

---

63 CAPÍTULO VIII De la regeneración de barrios o conjuntos habitacionales de viviendas sociales altamente segregados o deteriorados. Artículo 87.- "El Ministerio de Vivienda y Urbanismo, atendida la necesidad de realizar una renovación integral de sectores afectados por un elevado déficit habitacional cuantitativo o cualitativo y una fuerte segregación urbana, podrá acogerse a las disposiciones especiales contenidas en los artículos siguientes, cuando impulse procesos de regeneración de barrios o de conjuntos habitacionales de viviendas sociales". (…) Artículo 90.- "En el marco de la elaboración o ejecución del Plan Maestro de Regeneración, los Servicios Regionales de Vivienda y Urbanización podrán requerir a la dirección de obras municipales respectiva la evaluación conjunta, en un solo expediente, de algunas o todas las autorizaciones o permisos necesarios para configurar la nueva forma urbana que contemple el referido Plan Maestro. En consecuencia, podrá resolverse, en un solo acto, la desafectación al régimen de copropiedad inmobiliaria de los condominios existentes, la fusión y/o subdivisión de inmuebles, el otorgamiento del o los correspondientes permisos para la ejecución de las obras de edificación y/o de urbanización y cualquier otro acto administrativo necesario para viabilizar la renovación del sector. En línea con lo anterior, las inscripciones, anotaciones y archivos de planos para dejar constancia de la desafectación al régimen de copropiedad inmobiliaria, de la fusión y/o subdivisión de inmuebles o de cualquier otro acto previo al otorgamiento del o los correspondientes permisos de edificación o de urbanización, podrán efectuarse, de manera sucesiva y en el orden que corresponda, una vez aprobadas todas las solicitudes ingresadas ante la dirección de obras municipales. En consecuencia, para el otorgamiento del o los permisos de edificación y/o de urbanización de las obras que contemple el Plan Maestro no se requerirá acreditar que se han efectuado las correspondientes inscripciones, anotaciones y archivos de planos ante el Conservador de Bienes Raíces, el Servicio de Impuestos Internos u otro órgano con competencias en la materia, sin perjuicio que el inicio de las obras requerirá el ingreso de las mencionadas solicitudes ante dichos órganos, y que la recepción definitiva de tales obras quedará condicionada a la acreditación de que los referidos trámites han sido efectuados" Tradução e grifos nossos: Lei n. 21.450/2022, Artigo 87.- O Ministério da Habitação e do Urbanismo, perante a necessidade de proceder a uma **renovação integral dos setores afetados por um elevado défice habitacional** quantitativo ou qualitativo e forte segregação urbana, poderá valer-se das disposições especiais contidas nos artigos seguintes, quando promove processos de **regeneração de bairros ou conjuntos habitacionais de habitação social.** (…) Artigo 90.- No âmbito da elaboração ou execução do Plano Diretor de Regeneração, os Serviços Regionais de Habitação e Urbanização podem requerer à respectiva Direção Municipal de Obras a avaliação conjunta, num único ficheiro, de algumas ou todas as autorizações ou alvarás necessários à configurar a nova forma urbana contemplada no referido Plano Diretor. Assim, poderá ser deliberada, em ato único, a saída do regime de compropriedade imobiliária de condomínios existentes, a fusão e/ou parcelamento de imóveis, a concessão das correspondentes licenças para a **execução de construção e/ou de urbanização e qualquer outro ato administrativo necessário para viabilizar a renovação do setor.** Em conformidade com o anterior, as inscrições, averbações e arquivos de planos que constem da saída do regime de compropriedade imobiliária, da fusão e/ou subdivisão de imóveis ou de qualquer outro ato anterior à concessão do respectivo alvará de construção (s). Assim, para a concessão das licenças de construção e/ou urbanização das obras previstas no Plano Diretor, não será exigida a comprovação de que tenham sido efetuados os respectivos registros, averbações e arquivos de plantas perante o Registro de Imóveis, o Receita Federal ou outro órgão competente na matéria, sem prejuízo de que o início das obras obrigará à entrada dos referidos pedidos perante as referidas entidades, e que a recepção definitiva dessas obras ficará condicionada ao credenciamento de que o procedimento acima mencionados". CHILE. **Lei n. 21.450, de 12 de maio de 2022**. Aprova Lei de Integração social no Planejamento Urbano, Ordenamento do Terreno e Plano de Emergência Habitacional. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176603. Acesso em: 29 nov. 2023.

No Chile, embora sejam inúmeros os problemas habitacionais, o legislador e a Suprema Corte abordam com rigidez as necessárias obras de infraestrutura. No Brasil, os constantes permissivos legais, inclusive, em dissonância a direitos fundamentais, perpetuam os problemas da urbanização.

Chile e Brasil possuem institutos que visam a regularização de áreas urbanas informais, para promoção de integração e reestruturação de conjuntos habitacionais. Esta mudança demanda que obras de infraestrutura sejam idealizadas.

No Brasil, o comportamento do legislador na edição da Lei n. 13.465/2017, de Regularização Fundiária Urbana, foi de excessiva flexibilização. A falta de fixação de prazo para conclusão de obras de infraestruturas não está em consonância com um princípio base da Regularização Fundiária, qual seja: a ordenação territorial. Esta postura estimula a não resolução de problemas como inundações e precarização de serviços.

Considerando as sucessivas alterações legislativas no inciso V, art. 18, Lei n. 6.766/1979, que importaram na extensão de prazo para conclusão de obras em loteamentos, nota-se que o caminho do legislador brasileiro também promove a precaridade de serviços em parcelamentos do solo também no âmbito privado. Os institutos de parcelamento do solo e regularização fundiária deveriam ser aproveitados para realização de serviços básicos de infraestrutura, em execução única e planejada, evitando constantes reparos irregulares e custosos aos cofres público.

A legislação e a jurisprudência chilena inclinam-se para exigência de que sejam concluídas as obras de infraestrutura antes da comercialização das unidades imobiliárias. No âmbito de regularização habitacional também identificam-se instrumentos que fomentam a infraestrutura, pela inicialização de concessão de obras. Merece destaque a posição de jurisprudência chilena, que prestigia a qualificação negativa de título encaminhado em registro imobiliário, contra tentativas de práticas de atos em loteamentos irregulares. O registro imobiliário é importante instrumento para promoção de segurança de atos jurídicos, com direto impacto social.

2.2.2 O direito à moradia no Uruguai

Países como Uruguai e Brasil possuem políticas habitacionais em vista da regulação e busca de ordenação de núcleos urbanos. Apesar das diferenças entre os sistemas de registro imobiliário, o registro imobiliário exerce importante função regularização de titulação imobiliária. Embora no Uruguai seja reconhecida a transmissão da propriedade imobiliária pela tradição, com a outorga de escritura e entrega de chaves, os efeitos perante terceiros são alcançados com o registro, como ocorre no Brasil.

O direito civil uruguaio e o direito civil brasileiro apresentam semelhantes disposições na positivação legal e na matriz principiológica. Igualmente, a tutela da propriedade, em ambos os países, apresenta pontos de função social dos imóveis. Já os princípios

definidores da atividade notarial e registral coincidem apenas em parte nos dois países, uma vez que a tutela do registro de imóveis é parte integrante da administração pública.

As soluções apresentadas para o fornecimento de moradia digna são diferentes. Os princípios são extraídos diretamente da legislação, da atuação do executivo e dos julgados da suprema corte.

Na Constituição uruguaia o direito à moradia é incluído entre os direitos garantidos a população[64]. A menção de moradia como um direito social que deve ser garantido a população está definida como direito de gozar de uma habitação condigna e que a aquisição de moradia será incentivada pelo Estado. Não é apenas o direito de ter uma moradia que é garantido, o conteúdo da norma é profundo no sentido de fixar limites mínimos para o que é a moradia digna e fixar que o Estado deve agir de forma ativa para a facilitação de acesso à moradia por parte dos habitantes.

No atual Código Civil do Uruguai, composto por dois mil quatrocentos e cinco artigos, instituído pela Lei n. 16.603/1994, em 19 de outubro de 1994, constantemente atualizado pelo legislativo, trata em seu livro terceiro sobre os bens, e seu domínio, posse, uso e desfruto. Diversos conceitos e institutos são semelhantes aos existentes no Brasil. O direito de propriedade tem especial proteção desde a Constituição uruguaia, assim como na brasileira, ao estabelecer proteção ao direito de propriedade e estabelecer indenização em caso de desapropriação por necessidade ou utilidade pública[65]. Com proteção similar a contida no artigo 5º, CRFB/1988. inciso XXIV.

Assim como no Brasil, os negócios imobiliários contam com a presença de figura técnica para o assessoramento das partes, visando perfectibilizar o negócio jurídico a ser realizado. No Uruguai o registro traz publicidade a transmissão de bens imóveis e é o marco para início dos efeitos jurídicos contidos na escritura realizada pelo *escribano,* figura equivalente ao tabelião de notas brasileiro. Os efeitos do registro estão descritos no artigo nº 54 da Lei uruguaia n. 16.871/1997[66], que consistem em especial na oponibilidade

64 Constitución Uruguaia, Artículo 45. "Todo habitante de la República tiene derecho a gozar de vivienda decorosa. La ley propenderá a asegurar la vivienda higiénica y económica, facilitando su adquisición y estimulando la inversión de capitales privados para ese fin". Tradução nossa: "Todo habitante da República tem direito a gozar de uma habitação condigna. A lei tenderá a garantir habitação higiênica e acessível, facilitando a sua aquisição e estimulando o investimento de capital privado para esse efeito". URUGUAI. **Constitución 1967** con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967. Acesso em 07 jan. 2024.

65 Lei n. 16.603/1994. Artículo 32 - "La propiedad es un derecho inviolable, pero sujeto a lo que dispongan las leyes que se establecieren por razones de interés general. Nadie podrá ser privado de su derecho de propiedad sino en los casos de necesidad o utilidad públicas establecidos por una ley y recibiendo siempre del Tesoro Nacional una justa y previa compensación. Cuando se declare la expropiación por causa de necesidad o utilidad públicas, se indemnizará a los propietarios por los daños y perjuicios que sufrieren en razón de la duración del procedimiento expropiatorio, se consume o no la expropiación; incluso los que deriven de las variaciones en el valor de la moneda" Tradução nossa: "A propriedade é um direito inviolável, mas sujeita às disposições das leis estabelecidas por razões de interesse geral. Ninguém poderá ser privado do seu direito de propriedade, salvo nos casos de necessidade ou utilidade pública estabelecidos em lei e prévia indenização do Tesouro Nacional. Quando a expropriação for declarada por necessidade ou utilidade pública, os proprietários serão indemnizados pelos danos que sofrerem pela duração do processo de desapropriação, quer a desapropriação seja concluída ou não; mesmo aqueles que decorrem de variações no valor da moeda". URUGUAI. **Lei n. 16.603, de 19 de outubro de 1994**. Institui o Código Civil. Disponível em: **https://www.impo.com.uy/bases/codigo-civil/16603-1994.** Acesso em: 07 jan. 2024.

66 Lei n. 16.871/1997. CAPITULO V - EFECTOS DE LA PUBLICIDAD REGISTRAL Artículo 54 - "(Efectos de la pu-

perante terceiros. Os registros dos negócios imobiliários são realizados diretamente pela administração pública, diferentemente do Brasil, onde particulares em colaboração tem competência delegada para a prática dos registros[67].

A Lei n. 13.728/1968, intitulada "Plan Nacional de Vivendas" estabelece que todas as famílias, independentemente dos seus recursos econômicos, têm direito à moradia adequada que cumpra com o mínimo habitacional. Sendo dever do Estado criar as condições necessárias para que isso aconteça[68]. E é nela que estão contidas as exigências mínimas de uma moradia digna previstas desde a Constituição.

O artigo 12, da Lei n. 13.728/1968, fixa que se entende como moradia digna aquela que cumpra com o mínimo habitacional definido em seu artigo 18 e que atenda ao número de dormitórios necessários de acordo com a composição familiar[69]. Os critérios mínimos para calcular o número de quartos mínimos consistem em reservar um quarto para cada casal, aos demais se admite duas pessoas de mesmo sexo quando maios de seis anos e três pessoas aos ainda mais novos, conforme estabelecido no artigo 14, da Lei n. 13.728/1968[70].

---

blicidad).- Los actos, negocios jurídicos y decisiones de las autoridades competentes que se registren conforme a la presente ley serán oponibles respecto de terceros a partir de la presentación al Registro, excepto lo dispuesto en el artículo siguiente. [...] La inscripción se hará por orden de presentación de los actos y contratos registrables y sus efectos retrotraerán a la fecha y hora del asiento de presentación, sin perjuicio de la retroprioridad establecida para las operaciones protegidas por la reserva de prioridad. Habiendo caducado el plazo de la misma, o si se presentara el acto sin obtener previamente la reserva, los efectos de la registración frente a terceros se contarán desde la inscripción. La inscripción determinará además, en los casos en que así esté dispuesto, el nacimiento del respectivo derecho real de acuerdo con lo que establece la legislación vigente". Tradução nossa: "EFEITOS DA PUBLICIDADE DO REGISTRO Artigo 54 - "(Efeitos da publicidade).- Os atos, negócios jurídicos e decisões das autoridades competentes que sejam registrados nos termos desta lei serão oponíveis a terceiros a partir de sua apresentação ao Registro, exceto o disposições do artigo seguinte. [...] O registro será feito por ordem de apresentação dos atos e contratos registráveis e seus efeitos retrocederão à data e hora do lançamento da apresentação, sem prejuízo da retroprioridade estabelecida para as operações protegidas pela reserva de prioridade. Decorrido o seu prazo, ou se o ato for apresentado sem a obtenção prévia da reserva, os efeitos do registro contra terceiros serão contados a partir do registro. O registo determinará também, nos casos em que assim esteja previsto, o nascimento do respetivo direito real de acordo com o estabelecido pela legislação em vigor". URUGUAI. **Lei n. 16.871, de 28 de setembro de 1997.** Ley de Registros Publicos. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16871-1997. Acesso em: 14 jan. 2024.

67 Lei n. 16.871/1997. "Artículo 1 - (Servicio de Registros Públicos).- Los Registros Públicos a los que refiere la presente ley constituyen en conjunto un servicio técnico-administrativo sometido a jerarquía del Ministerio de Educación y Cultura, por intermedio de la Dirección General de Registros. Artículo 2 - (Dirección General de Registros).- La Dirección General de Registros dependerá directamente del Ministerio de Educación y Cultura. Tendrá autonomía técnica y ejercerá la jefatura directa e inmediata de sus dependencias". Tradução nossa: "(Serviço de Arquivos Públicos).- Os Arquivos Públicos referidos nesta lei constituem no seu conjunto um serviço técnico-administrativo sujeito à hierarquia do Ministério da Educação e Cultura, através da Direcção Geral de Arquivos. Artigo 2º - (Direcção Geral de Arquivos).- A Direcção Geral de Arquivos dependerá directamente do Ministério da Educação e Cultura. "Terá autonomia técnica e exercerá liderança direta e imediata de seus departamentos". URUGUAI. **Lei n. 16.871, de 28 de setembro de 1997.** Lei de Registros Publicos. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16871-1997. Acesso em: 14 jan. 2024.

68 Lei n. 13.728/1968. "Artículo 1 - Toda familia, cualesquiera sean sus recursos económicos, debe poder acceder a una vivienda adecuada que cumpla el nivel mínimo habitacional definido en esta ley. Es función del Estado crear las condiciones que permitan el cumplimiento efectivo de ese derecho". Tradução nossa: "Cada família, independentemente dos seus recursos económicos, deve ter acesso a uma habitação adequada que cumpra o nível mínimo de habitação definido nesta lei. É função do Estado criar as condições que permitam o efetivo cumprimento desse direito". URUGUAI. **Lei 13.728, de 17 de dezembro de 1968**. Plan Nacional de Viviendas. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968. Acesso em: 13 de jan. 2024.

69 Lei 13.728/1968. "Artículo 12 - Se entiende por vivienda adecuada aquella que cumpla con el mínimo habitacional definido en el artículo 18 y que tenga el número de dormitorios necesarios de acuerdo a la composición familiar". Tradução nossa: "Entende-se por habitação adequada aquela que cumpre o alojamento mínimo definido no artigo 18º e que dispõe do número de quartos necessários de acordo com a composição familiar". URUGUAI. **Lei 13.728, de 17 de dezembro de 1968**. Plan Nacional de Viviendas. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968. Acesso em: 13 de jan. 2024.

70 Lei 13.728/1968. Artículo 14 - "Para calcular el número de dormitorios necesarios se aplicarán los siguientes cri-

A definição de moradia digna ocorre no artigo 18, da Lei n. 13.728/1968, quais seja: a metragem mínima, a necessidade de que ela tenha banheiros próprios, o número de quartos previsto no artigo 14, a casa deve ter teto e paredes impermeáveis, sem fissuras e que garantam isolamento suficiente, os cômodos devem dispor de iluminação natural proporcionada por telhas translucidas e ventilação suficiente, deve ter água potável, ligação com a rede de esgoto, ligação com a rede elétrica e, por fim, estabelece que as moradias de interesse social assim definidas em Lei, não podem ter a sua criação prejudicada por não atenderem algum dos seu requisitos[71].

O fornecimento de moradia no Uruguai apresenta problemas comuns ao Brasil. No caso uruguaio se apresenta, essencialmente, com o esvaziamento dos centros urbanos historicamente ocupados e com a ocupação de áreas periféricas sem fornecimento de todos os aparelhos de urbanização para a população mais pobre. Esse processo de esvaziamento de áreas com a elevação do custo de vida e a ocupação de áreas irregulares

---

terios: A) Se asignará un dormitorio por cada matrimonio; B) Al resto de los componentes se les asignará dormitorios separando los sexos y admitiendo hasta dos personas por dormitorio, cuando éstas sean mayores de seis años y hasta tres cuando tengan como máximo esa edad; C) La reglamentación establecerá las excepciones a esta norma y enparticular la posibilidad para los matrimonios jóvenes de reclamar una previsión del futuro crecimiento de la familia". Tradução nossa: Tradução nossa: "Para calcular o número de quartos necessários, será aplicado o seguinte critérios: A) Será atribuído um quarto para cada casal; B) Aos restantes componentes serão atribuídos quartos, separando os sexos e admitindo até duas pessoas por dormitório, quando têm mais de seis anos e até três quando têm no máximo isso idade; C) O regulamento estabelecerá as exceções a esta regra e em particularmente a possibilidade de os jovens casais reivindicarem um prever o crescimento futuro da família". URUGUAI. **Lei 13.728, de 17 de dezembro de 1968**. Plan Nacional de Viviendas. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968. Acesso em: 13 de jan. 2024.

71 Lei 13.728/1968. "Artículo 18 - O mínimo habitacional é definido como aquele que resulta do cumprimento das seguintes condições: A) A superfície habitável de uma casa não será inferior acaso para vinte e cinco metros quadrados. Este mínimo será aplicável a residências de um único cômodo. Para casas de um quarto, A área de estar não será inferior a trinta e cinco metros quadrados. Para cada quarto adicional a área de superfície aumentará. casa de um quarto em quinze metros quadrados. Em todos os casos em que a habitação seja autorizada, construída ou financiada para utilização de determinada família, será exigido um número mínimo de quartos. definido no artigo 14 desta lei. O Poder Executivo fica autorizado, excepcionalmente, a excluir deste regime programas que, pelas suas características, exijam regulamentação específica. (*) B) Cada casa terá também, pelo menos, um banheiro e o ambientes adequados para cozinha, jantar e funções de vida diária. C) As coberturas devem garantir impermeabilidade e isolamento térmico mínimo que será estabelecido pela regulamentação. D) As paredes exteriores devem impedir a entrada de umidade, garantir o isolamento térmico mínimo estabelecido pela regulamentação, e apresentar superfícies interiores resistentes, sem fissuras e susceptíveis de manutenção higiênica. E) Os pisos devem ser suficientemente duros para resistir ao uso sem desagregar e permitir lavagem ou polimento. F) Os quartos e salas de estar, jantar ou cozinhas terão aberturas iluminação fechada com materiais transparentes ou translúcidos, adequado para manter iluminação natural suficiente. G) Todos os ambientes terão condições de ventilação natural ou sistemas de ventilação artificial que garantam as condições higiene do ar e eliminação de odores.H) Todas as residências terão água potável distribuída por canalizações até o banheiro e a cozinha. A casa de banho será equipada como no mínimo, com pia ou pia para higiene pessoal, chuveiro ou banheira e um vaso sanitário ou latrina com água de descarga instalada. A cozinha Terá pelo menos uma pia com torneira. Quando a casa está localizado num centro povoado e com rede pública de água potável distância razoável, a instalação acima mencionada será obrigatória e conectado exclusivamente à rede pública. Quando o condições anteriores, poderão ser admitidos poços ou cisternas fechadas desde que seja verificada a potabilidade da água e que esta seja bombeada e distribuídos por tubulações e armazenados em tanques fechados, de acordo com as especificações ditadas. I) Cada casa terá sistema de drenagem para evacuação. de esgoto. Quando a casa está localizada em um centro povoada e há uma rede pública de esgoto em frente ao imóvel, a instalação habitacional estará obrigatoriamente ligada a A rede. Quando as condições acima não forem atendidas, autorizará outros sistemas. O regulamento, ao estabelecer o condições que esses sistemas devem atender, tomará precauções contra o risco de contaminação das águas que podem ser utilizadas para consumo humano, bem como contra qualquer outro risco de transmissão de doenças ou a criação de condições insalubres ambiental. J) Qualquer domicílio localizado em centro povoado, desde que exista rede pública de energia elétrica dentro de uma distância razoável, terá uma instalação iluminação eléctrica ligada à rede pública e equipada, como Mínimo de uma luz por quarto. K) A regulamentação poderá determinar as dimensões mínimas para o diferentes tipos de instalações. L) As especificações deste artigo são mínimas que aquelas As regulamentações podem aumentar devido às condições locais ou campo de ação de uma organização especial. No entanto, os limites que adotada não deve proibir ou dificultar os tipos de habitação de interesse social que serão definidos posteriormente". URUGUAI. **Lei 13.728, de 17 de dezembro de 1968**. Plan Nacional de Viviendas. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968. Acesso em: 13 de jan. 2024.

já atinge 18,3% da população de Montevideo, maior centro populacional do Uruguai. O autor José Eduardo Baravelli defende que o cooperativismo uruguaio seria uma resposta esperada para o problema habitacional, uma vez que o cooperativismo está presente no país desde o início do século XX[72].

A CUDECOOP, Confederação Uruguaia de Cooperativas, enaltece a atividade cooperada do Uruguai desde o início do século XX, ao passo que afirma ser a cooperativa uma organização econômica com finalidade social. Segundo a Confederação, para uma cooperativa ter sucesso, não basta identificar uma necessidade comum a todos os seus membros, mas é fundamental agregar a capacidade de funcionar, trabalhar e resolver atividades e resultados em conjunto[73].

Para uma melhor visualização do problema uruguaio é importante analisar os dados censitários apresentados pelo último censo demográfico, realizado em 2023. Os dados censitários apresentam que o Uruguai tem cerca de 3.4 milhões de habitantes. A população se mantém entre estável e em declínio, mantendo baixa densidade demográfica. Dentre os dados apresentados, percebe-se que quase a totalidade das moradias dispõe de serviço de esgoto e que a quantidade média de pessoas por residência diminuiu, como demonstrado no seguinte gráfico:

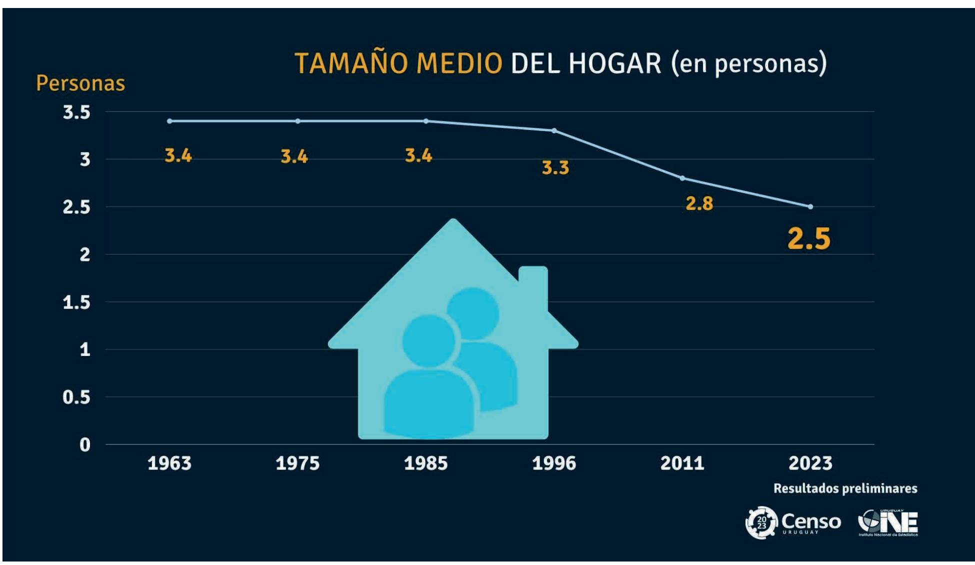


Gráfico 3, tamanho médio das casas. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Gub.uy.** Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay. Disponível em https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/instituto-nacional-estadisticacomunicacion/noticias/poblacion-preliminar-3444263-habitantes. Acesso em: 14 jan. 2024.

72 BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo**. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. 2007. doi:10.11606/D.16.2007.tde-20052010-141433. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007, p. 61.

73 La cooperativa es una organización económica, pero a diferencia de otros modelos societarios, posee una finalidad social. Para su éxito no basta con identificar una necesidad común para todos sus miembros, sino que es imprescindible además la capacidad para funcionar, trabajar y resolver en común. CUDECOOP. **Historia de la Federación.** Disponível em https://www.cudecoop.coop/cudecoop/cudecoop/#section67. Acesso em 14 de janeiro de 2024.

O gráfico elaborado pelo INE (Instituto Nacional de Estatística) apresenta a relação de quantidade de pessoas em cada residência entre os anos de 1963 e 2023, em que se percebe uma redução de praticamente uma pessoa por residência. Os dados censitários de 2023 sobre a quantidade de moradias vazias ainda não foi divulgado pelo INE. De certo modo, é possível dizer que o Uruguai não sofre com a falta de residências disponíveis, mas sim com um processo de exclusão das populações mais pobres para áreas periféricas enquanto cria bolsões de áreas vazias nos centros urbanos.

O MVOT – Ministério de Vivienda y Ordenamiento Territorial do Uruguai tem apresentado projetos que buscam a ocupação dos espaços urbanos e o acesso à moradia para a população do Uruguai. Os programas fomentados pelo MVOT são os mais variados, tais como: acesso a aluguel, linhas de crédito para reforma, compra de terrenos, construção de casas em terrenos de familiares e disposição de apoio técnico para a construção de imóveis. Dentre os programas fomentados pelo MVOT está o de apoio técnico e financiamento para as cooperativas. As cooperativas de moradia uruguaias tem importância significativa na luta por moradia digna.

De acordo com a autora e pesquisadora Maria Noel Sosa as cooperativas de ajuda mutua no Uruguai já forneceram moradia para cerca de vinte mil famílias nos seus quarenta anos de existência e são responsáveis por uma importante parte da luta por moradia digna no Uruguai. Para a autora, a propriedade coletiva é um conceito fundamental das cooperativas de ajuda mutua, sendo responsável por uma ressignificação do conceito de propriedade privada[74]. As CVAM – Cooperativas de Ayuda Mutua, têm se mostrado importantes para a reciclagem de áreas urbanas sem ocupação ou com ocupação irregular por uma série de motivos. Importante projeto elaborado em parceria com o MVOT tem sido o de recuperação de áreas de moradia com baixas condições de habitação.

As CVAM dispõem de apoio técnico especializado fornecido pelo Estado, sem o qual seria muito difícil elaborar os projetos e conseguir as licenças necessárias. Além disso, as facilidades de financiamento fornecidas são essenciais para a realização dos projetos de reciclagem e contam com o apoio de grupos de cidadãos que dispõe de mais força para a construção do que teriam individualmente.

Entre os países da América do Sul que possuem melhores índices habitacionais, Chile e Uruguai, identifica-se por parte do poder público investimento e apoio tanto no auxílio de acesso a residências quanto nas concepções de moradia adequada. Nos dois países são estabelecidas exigências mínimas para a concretização da moradia digna, que incluem acesso à água, energia e infraestrutura básica.

74 SOSA. Maria Noel. **Ser usuarios: procesos de significación de lo colectivo de la propiedad en cooperativistas de viviendas por ayuda mutua en Uruguay. Tesis de maestría, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Psicología, 2015. Disponível em:** https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4897**. Acesso em: 11 jan. 2024.**

3 A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NO BRASIL IMPLEMENTADA PELA LEI N. 13.465/2017

A tutela sobre a propriedade é apontada como estopim para a formação da sociedade civil. Há milênios ocorrem disputas sobre terras e legisla-se sobre ela. Neste capítulo, são abordadas teorias levantadas ao longo da formação do Estado desde o medievo, jusnaturalismo, positivismo até o estado moderno. Na sequência, são delineadas as justificativas para a edição e promulgação da legislação que atualmente estabelece a regularização fundiária urbana no Brasil e os questionamentos levantados contra a respectiva lei.

3.1. Os Direitos estabelecidos ao longo da formação do Estado

A formação do Estado é resultado de um longo e complexo processo de integração e de discriminação, sob influência de uma multiplicidade de fatores. Não há nada mais absurdo que pretender soluções unilineares para sistemas complexos[1]. O Estado é uma realidade cultural construída historicamente em virtude da natureza social do homem e das contribuições conscientes e voluntários do homem à ordem estatal.

Ao decurso da história, diversas teorias surgiram para explicar o Estado e o fluxo das relações sociais. Cada teoria importante para seu tempo e com ideias muitas vezes percursoras à época. Para Aristóteles[2] o Estado é ao mesmo tempo unidade e multiplicidade, observa a heterogeneidade nas partes e nas funções. Próximo às famílias são identificadas mais semelhanças, as diferenças crescem a medida que se analisam vilas e por sequência são ainda mais destacadas na *polis*. Partindo da premissa que as famílias são mais homogêneas e o Estado mais heterogêneo, Aristóteles defende a participação dos diferentes componentes na comunidade política[3].

A abordagem de cidade na concepção de Tomás de Aquino[4] é uma multidão, uma ordem e um todo. O pensador destaca a comunicação humana como mecanismo para regulamentações que se estabelecem a partir da razão. A partir destas premissas entende que a lei, apenas terá valor de lei, se for instituída pela multidão ou por quem a representa. Neste sentido, destaca que somente haverá lei quando constituída pela comunicação da linguagem[5].

Os séculos XVI e XVIII foram marcados pelo contratualismo moderno, que encontra no poder político um acordo de vontades, tácito ou expresso, que corresponde ao fim do

1 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 41.

2 Aristóteles, filho de Nicômaco de Estagira, foi filósofo e polímata na Grécia Antiga nascido em Calcídica, 384 a.C, faleceu em Cálcis/Grécia Antiga, 322 a.C.

3 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 54.

4 Tomás de Aquino foi um frade católico italiano nascido em Roccasecca no Reino da Sicília/Itália, ano de 1225, faleceu em Abadia de Fossanova no Reino da Sicília/Itália, em 07 de março de 1274.

5 CAMPOS, Sávio Laet de Barros. **A ética filosófica em Tomás de Aquino**. 2ª Edição - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017. p. 164-166.

estado de natureza e ao início do estado civil, também chamado de sociedade política. Não há consenso na definição de estado de natureza, por se tratar de um contraponto ao estado civil, ou seja, quando o estado não for um estado contratual será um estado de natureza[6].

Para Tomas Hobbes[7], o contrato social ocorre entre os indivíduos a favor de um terceiro, este terceiro será um homem ou uma assembleia, que lhes fornecerá segurança. O contrato social encerra uma guerra de todos contra todos, próprio do estado de natureza[8]. Diferentemente do rei e tirano aristotélico-tomista, que derivava da alma da família, para o soberano hobbesiano governar não é amar. Para Hobbes, o soberano é o sábio, o homem sem avareza e dedicado ao conhecimento[9].

O estudioso Miguel Reale, em uma leitura sobre Hobbes, entende que os primeiros elementos da doutrina que reduziu o direito ao direito positivo foram trazidos por Hobbes, visto que o direito é criado pelo poder soberano. Pelo contrato social, o soberano é autorizado e admitido pelo povo, assim cabe ao soberano a criação do ordenamento do direito positivo, de todas as leis escritas e não-escritas, e criação da justiça[10].

Para John Locke[11], o contrato social deve preservar e consolidar os direitos já existentes no estado de natureza[12]. Locke converte o soberano absoluto hobbesiano em inimigo de todos, merecedor da morte[13]. Desta forma, John Locke admite o direito de revolução, por entender que o povo detém o poder político supremo, sendo direito do povo alterar ou abolir a forma de governo que consentiu[14]. Locke afasta-se do termo soberano de Hobbes, mas atribui poder supremo à autoridade encarregada de fazer as leis, que, no entanto, fica sujeita à lei moral e ao poder revolucionário do povo[15].

Assim como Hobbes, Jean-Jacques Rousseau[16] entende que o governante não participa do contrato social, a convenção é feita somente entre os particulares/povo. Rousseau constrói um Estado tirânico. A lei é a expressão da vontade geral, legítima e justa, contra a qual não podem prevalecer pretensões transviadas por motivos acidentais[17].

---

6 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p. 25-27

7 Thomas Hobbes foi matemático, teórico político e filósofo inglês, nascido em Wiltshire/Inglaterra, 05 de abril de 1588, faleceu em Hardwick Hall/Inglaterra, 04 de dezembro de 1679.

8 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p 27.

9 RIBEIRO, Renato Janine. **Ao leitor sem medo:** Hobbes escrevendo contra o seu tempo. 2ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 45-47

10 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 222.

11 John Locke foi filósofo inglês, nascido em Somerset/Inglaterra, 29 de agosto de 1632, faleceu em Essex/Inglaterra, 28 de outubro de 1704.

12 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p. 28

13 RIBEIRO, Renato Janine. **Ao leitor sem medo:** Hobbes escrevendo contra o seu tempo. 2ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004. p. 51

14 COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 2003. p. 63

15 LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: LeBooks, 2018. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WI1ODwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=john+locke&ots=7CmbNOHUPJ&sig=onwuxcz1VEYskU6CSZqYkT39f4w&redir_esc=y#v=onepage&q=john%20locke&f=false. Acesso em: 27 jan. 2024.

16 Jean-Jacques Rousseau foi filósofo, teórico político, escritor e compositor suíço, nascido em Genebra/Suíça, em 28 de junho de 1712, faleceu em Ermenoville/França, 02 de julho de 1778.

17 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 224-225.

Ao contrário de Hobbes, Rousseau não considera por natureza “o homem como o lobo do homem”, mas entende que o homem se transforma no lobo do homem no decorrer da história. Para Rousseau, no estado de natureza o homem vive só, como um animal estúpido e obtuso, e quando se torna sociável se corrompe[18].

O aumento da desigualdade deriva de mudanças no sistema de propriedade, ocasionada pelos mecanismos feudais e a formação de grandes propriedades, foi quando nasceu também a hostilidade entre os homens[19]. Para Rousseau, o fundador da sociedade civil foi o primeiro homem que cercou um terreno, afirmou ser seu e encontrou gente simples o bastante para acreditar[20].

Rousseau explica que a reclamação por posses acarreta a produção de fortunas desiguais, o que permite que certos homens possam escravizar outros. A guerra gerada pela sociedade exige seja formulado um sistema legal para impor a ordem e a tranquilidade. As leis, apesar de proporem ordem e segurança de todos, protegem especialmente as posses dos ricos. Ao proveito de alguns ambiciosos, a humanidade sujeitou-se ao trabalho, à escravidão e à miséria. Para o autor, o estabelecimento de direitos de propriedade e títulos de nobreza chancela a lei da desigualdade[21].

Com o contrato social todos realizam uma total alienação de seus direitos. Para Rousseau esta alienação é um troca vantajosa, visto que os homens desistem de seus direitos naturais, de valor duvidoso, e recebem direitos civis. Mas esta troca não é uma renúncia, e sim uma conversão da liberdade de independência pela liberdade política e moral[22]. Rousseau define o governo como um corpo intermediário, estabelecido entre os súditos e o soberano, encarregado da execução das leis e da conservação da liberdade civil e política. Para que o estado se mantenha em equilíbrio perfeito é necessária a igualdade entre o poder do governo e dos cidadãos[23].

O filósofo John Stuart Mill[24], em crítica ao Estado do século XVIII, afirma que a dignidade superior da vida simples e o efeito da hipocrisia da sociedade artificial são ideias presentes nos espíritos cultivados desde Rousseau[25]. Após um período predominantemente

18 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou Princípio do Direito Público**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id==-lSZUWflqWgC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source-gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 28 jan. 2024.
19 STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. **Ciência política e teoria do estado**. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014. p. 31.
20 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou Princípio do Direito Público**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id==-lSZUWflqWgC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source-gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 28 jan. 2024.
21 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou Princípio do Direito Público**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id==-lSZUWflqWgC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source-gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 28 jan. 2024.
22 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou Princípio do Direito Público**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id==-lSZUWflqWgC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source-gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 28 jan. 2024.
23 ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Presença Ltda, 2010. p. 74.
24 John Stuart Mill foi filósofo, lógico e economista britânico, nascido em Londres/Inglarerra, 20 de maio de 1806, faleceu em Avinhão/França, 08 de maio de 1873.
25 MILL, John Stuart. **Ensaios sobre a Liberdade.** Porto Alegre: L&PM, 2016. p. 89.

do puro racionalismo, no qual pretendia-se construir a sociedade e o Estado a partir da psicologia analítica e em reação às arbitrariedades do contratualismo jusnaturalista dominante no século XVIII, voltou-se às antigas concepções sobre a natureza da sociedade dos homens aristolélico-tomistas[26].

Assim como as teorias aristolélico-tomistas, demais teóricos do organicismo atribuíam valor à concepção do povo como uma unidade de ordem, sendo o povo um fim e um meio em si mesmo[27]. Na teoria spenceriana, sustentada pelo filósofo e sociólogo britânico Herbert Spencer[28], o Estado é órgão integrador e a sociedade é um organismo, ambos sujeitos às mesmas leis.

A teoria da integração de Rudolf Smend[29] defende que o Estado é uma incessante luta de integração social, em sua estrutura possui forças independentes que congregam e comandam. O Estado se desenvolve no processo contínuo de renovação e permanente revivescência, para tal a comunidade forma a substância espiritual do sentido coletivo que, igualmente, está em contínua restauração[30]. A teoria de integração de Rudolf Smend recebe críticas por desconsiderar as diferenças sociais. Se todos fossem iguais, a Estado representaria a unidade dinâmica de todos os valores[31]. O doutrinador Hans Kelsen em crítica a teoria de Smend rotula a argumentação como circular e afirma tratar-se de uma contradição[32]. No mesmo sentido, Hauriou critica a teoria de Smend por entender que a instituição do Estado não repousa em um plebiscito quotidiano[33].

Relativamente às disputas por propriedade, a autora Rosa Luxemburg[34] defende que reestruturação no plano agrário pressupõe dois aspectos fundamentais da reforma econômica socialista, primeiramente, a nacionalização da grande propriedade fundiária para que seja promovida e incentivada a exploração coletiva. Em seguida, suprimir o traço característico da burguesia de separação entre agricultura e indústria, para estabelecer a unificação da agricultura e da indústria, a serem exercidas de maneira interpenetradas[35].

Lênin, uma das lideranças da Revolução Russa de 1917, proferia a palavra de ordem: "Vão e tomem as terras!". O que foi criticado por Luxemburg por entender serem medidas bruscas e caóticas. A política de Lênin criou uma nova propriedade privada, agora titulada por camponeses burgueses, e não uma propriedade social[36].

26 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 56.
27 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 59.
28 Herbert Spencer foi filósofo e sociólogo inglês, nascido em Derby/Inglaterra, 27 de abril de 1820, faleceu em Brighton/Inglaterra, 08 de dezembro de 1903.
29 Friedrich Rudolf Smend foi um teólogo alemão, nascido em Lengerich/Alemanha, 5 de novembro de 1851, e faleceu em Ballenstedt/Alemanha, 27 de dezembro de 1913.
30 SMEND, Rudolf. **Constitución y Derecho Constitucional.** Traducción de José Maria Beneyto Pérez. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales, 1985. p. 80.
31 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 49.
32 KELSEN, Hans. **O Estado como Integração**: um confronto de princípio. Tradução de Plínio Fernandes Toledo. São Paulo: Martins Fontes, 2003. p. 90.
33 HAURIOU, Maurice. **Précis de droit constitutionnel**, 2. ed., Paris, 1929. p. 86.
34 Rosa Luxembrugo foi filósofa e economista polaco-alemã, nascida em Zamosc/Impório Russo, 05 de março de 1871, faleceu em Berlim/Alemanha, 15 de janeiro de 1919.
35 LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017. p. 54-55.
36 LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017. p. 57.

Para a autora[37], as desigualdades econômicas e sociais do campesionato foram exacerbadas, a partir da Revolução Russa de 1917, com o agravamento do antagonismo de classes e a proliferação de propriedades privadas. Uma reforma socialista no campo deixou de ter resistência de um pequeno grupo de grandes proprietários fundiários nobres e capitalistas, para enfrentar resistência de um numeroso grupo de novos burgueses. A autora define a revolução sobre a pequena minoria da rica burguesia rural como sendo uma brincadeira de criança. Após os atos de repartição dos latifúndios com a criação de pequenas propriedades privadas, os revolucionários criaram uma grande massa burguesa, fortalecida por seu recente sentimento de titulação de propriedade[38].

Além da questão agrária, a autora tece críticas sobre a postura adotada pelos Bolcheviques, Lênin, Trotsky e seus amigos frente a autodeterminação, a constituinte, o voto político, a liberdade, o pressuposto tático e a ditadura burguesa.

Luxemburg[39] afirma que a revolução, por sua efervescência e seu ardor, cria uma atmosfera leve, vibrante, receptiva, um estado de espírito popular e uma pulsação de vida que influenciam os organismos representativos, penetrando, orientando e cobrando, como uma pressão constante da massa.

A restrição e a imposição de critérios para exercício de direitos, como o voto político, a liberdade de imprensa, a associação e a reunião contra os adversários do governo soviético, são fortemente criticados pela autora, que aduz "Suprimir a democracia em geral, é ainda pior que o mal que devia se impedir, ele obstrui a própria fonte de vida a partir da qual podem ser corrigidas todas as insuficiências congênitas das instituições sociais: a vida política ativa, sem entraves"[40].

Não existe liberdade quando ela deriva de um privilégio, tampouco admite que o socialismo seja introduzido por decreto. Para a autora, o socialismo exige uma transformação completa no espírito das massas, não de uma pequena minoria a dirigir em nome da classe. A opinião pública é o único caminho para o renascimento da mais ampla e ilimitada democracia, com intervenções enérgicas e resolutas na proteção dos direitos adquiridos[41].

As críticas realizadas por Rosa Luxemburg à Revolução Russa de 1917, provocada por camadas socialistas, seguem atuais, principalmente diante de constantes imposições realizadas por camadas detentoras de poder. A falta de uma participação verdadeiramente popular, um fluido vivo sobre as decisões, ainda se mostra, em grande medida, inoperante. Não bastasse isso, além de antigas demandas sociais, que envolvem por exemplo o trabalho e a moradia dignos, hoje são abordadas temáticas sobre a sustentabilidade e preservação da sociobiodiversidade.

37 LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017. p. 58-60.
38 LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017. p. 60.
39 LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017. p. 84.
40 LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017. p. 86.
41 LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017. p. 96-100.

De modo semelhante ao que ocorreu na Revolução Russa de 1917, com a imposição de um regramento sobre a propriedade, percebem-se políticas atuais de caráter homogeneizante, que desconsideram as peculiaridades e os anseios da comunidade local. A imposição de decisões e a governança por decreto foi arduamente criticada por Rosa Luxemburg.

O levantamento de discussões em uma sociedade de inter-relações, complexa, multidisciplinar e plural abre espaço para enfim superar antigos debates de dominação, contra uma ditadura de alguns. O conhecimento e o fortalecimento social servem para fomentar o fluido vivo, na integração dos mais variados aspectos da sociedade complexa.

Na concepção multidimensional do direito, a atividade humana subordina-se aos fins éticos de convivência. No ordenamento jurídico estão concretizados os valores de uma cultura, e ao mesmo tempo por ele é assegurada a atualização dos valores. Para o autor, a pesquisa e a explanação do direito devem conjugar pluralidades de métodos, a fim de evitar a fragmentação desconexa e o dedutivismo infecundo[42].

O direito como norma não é algo autossuficiente, sem conteúdo social, sem valores que nela se concretizam e por ela devem ser garantidos. Na concepção tridimensional os momentos sociológicos, jurídicos e políticos do Estado são vistos em integração dialética[43]. O autor afirma que as doutrinas de caráter puramente ténico-jurídico não vingaram no Brasil, em razão do dinamismo da vida social e política brasileira[44].

A doutrina de Norberto Bobbio[45] merece destaque, quando defende a expansão da esfera do direito à vida das gerações futuras, cuja sobrevivência é ameaçada pelo crescimento desmesurado de armas destrutivas. Ressalta que não basta apenas justificar a proteção de direitos por extensos argumentos convincentes, é necessária a efetiva proteção[46]. A doutrina dos direitos do homem nasceu na filosofia jusnaturalista, que no estado de natureza reconhecia o direito à liberdade e no estado civil os direitos à vida, à sobrevivência, à propriedade e à liberdade[47].

A expressão do direito constitucional inicialmente consubstanciava-se na ideia fundamental de limitação da autoridade governamental, tratava-se de uma técnica de organização dos poderes aparentemente neutra. Representava a Constituição no conceito genérico das liberdades, de produtos revolucionários. A instalação da primeira disciplina de direito constitucional ocorreu na França, na Faculdade de Direito de Paris, em 1834, a partir de quando se tornou de uso corrente no vocabulário político e jurídico[48].

Foi a partir da Revolução Francesa que se passou a relacionar diretamente a formação do Estado com a Constituição. Firmou-se o entendimento de que o Estado possui

---

42 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 28-30

43 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 38.

44 REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000. p. 35.

45 Norberto Bobbio foi filósofo, historiador e escritor italiano, nascido em Turim/Itália, 18 de outubro de 1909, faleceu em Turim/Itália, 09 de janeiro de 2004.

46 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 31.

47 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 35.

48 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 35-36.

Constituição se identificados nele que: a garantia de direitos é assegurada e a separação de poderes é determinada. O direito da Constituição representava o direito dos "povos livres"[49].

Além dos campos jurídicos, o direito constitucional, inseparável do direito administrativo, une-se de maneira profunda ao campo da ciência política[50]. A ciência política, por sua vez, possui aspecto tridimensional, sustentando-se por considerações jurídicas, sociológicas e filosóficas[51].

O pensador Norberto Bobbio afirma que os direitos do homem constituem uma classe variável, como a história demonstra. O elenco dos direitos do homem se modificou, e continua a se modificar, com a mudança das condições, das carências, dos interesses, das classes no poder, dos meios disponíveis para a realização dos mesmos e das transformações técnicas. Direitos que foram declarados absolutos no final do século XVIII, como a propriedade, foram submetidos a radicais limitações nas declarações contemporâneas[52].

Os valores da dignidade da pessoa humana, da liberdade e da igualdade dos homens encontram suas raízes na filosofia clássica greco-romana e no pensamento cristão. Do antigo testamento, herdamos a ideia de que o ser humano representa o ponto culminante da criação divina, tendo sido feito à imagem e semelhança de Deus. Da doutrina estoica greco-romana e do cristianismo, advieram as teses da unidade da humanidade e da igualdade de todos os homens em dignidade[53].

O conceito de Estado é assumido como uma forma histórica, cujas características ou elementos constitutivos estão na territorialidade, para o exercício do espaço soberano, na população, com a definição de uma comunidade, e na politicidade, pela prossecução de fins definidos[54].

Na idade média, desenvolveu-se a ideia da existência de postulados de cunho suprapositivos que atuavam como critérios de legitimação de seu exercício. Foi o pensamento de Santo Tomás de Aquino, que, além da concepção cristã de igualdade dos homens, professava a existência de duas ordens distintas formadas (a) pelo direito natural, como expressão da natureza do homem, e (b) pelo direito positivo, sustentando que a desobediência ao direito natural por parte dos governantes poderia justificar até mesmo o exercício do direito de resistência da população. A personalidade humana se caracteriza por ter um valor próprio, inato, expresso justamente na ideia de sua dignidade do ser humano, que nasce na qualidade de valor natural, inalienável e incondicionado, como cerne da personalidade do homem[55].

---

49 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 38.
50 BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020. p. 48.
51 BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000. p. 49.
52 BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004. p. 13
53 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 38.
54 CANOTILHO, J. J. Gomes**. Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 15.
55 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 38.

O processo de elaboração doutrinária dos direitos humanos, tais como reconhecidos nas primeiras declarações do século XVIII foi acompanhado, de esfera do direito positivo, de uma progressiva recepção de direitos, liberdades e deveres individuais que podem ser considerados os antecedentes dos direitos fundamentais[56]. A despeito do dissídio doutrinário sobre a origem dos instrumentos de direitos fundamentais, a Declaração do povo de Virgínia, de 1776, e a Declaração Francesa, de 1789, marcaram a transição dos direitos de liberdade legais ingleses para os direitos fundamentais Constitucionais.

Apesar do antigo reconhecimento dos direitos fundamentais, eles passaram por diversas transformações, tanto no que diz respeito ao conteúdo quanto no que concerne à sua titularidade, eficácia e efetividade. A mutação histórica experimentada pelos direitos fundamentais, verte-se à discussão das três gerações/dimensões do direito[57], cuja trajetória existencial é inaugurada com o reconhecimento formal nas primeiras Constituições escritas dos clássicos direitos de matriz liberal-burguesa[58].

Para José Joaquim Gomes Canotilho, as inquietações do jurista constitucional ensejam na abertura de novos modelos do direito e da política, bem como sua disputabilidade intersubjetiva. Segundo o autor, muitos dos vocabulários designantes estão em crise, tais como: constituição, estado, lei, democracia, direitos humanos e soberania[59].

Os direitos fundamentais, de primeira dimensão, são apresentados como direitos de cunho negativo, uma vez que dirigidos a uma abstenção, e não a uma conduta positiva dos poderes públicos, sendo direitos de resistência ou de oposição perante o Estado. Tratam-se dos direitos à vida, à liberdade, à propriedade, à igualdade, à liberdade de expressão, imprensa, manifestação, reunião, associação, ao voto, à elegibilidade, ao devido processo legal, em suma aos direitos civis e políticos[60].

Para a segunda dimensão de direitos, o impacto da industrialização e os graves problemas sociais e econômicos que a acompanharam, as doutrinas socialistas e a constatação de que a consagração formal da liberdade e igualdade não gerava a garantia do seu efetivo gozo acabaram ensejando em amplos movimentos reivindicatórios e

---

56 É na Inglaterra da Idade Média, no século XIII, que encontramos o principal documento referido por todos que se dedicam ao estudo dos direitos humanos. Trata-se da *Magna Charta Libertatum*, pacto firmado em 1215 pelo Rei João Sem-Terra e pelos bispos e barões ingleses. Estes documentos, inobstante tenha apenas servido para garantir aos nobres ingleses alguns privilégios feudais, alijando, me princípio, a população do acesso aos "direitos" consagrados no pacto, serviu como ponto de referência para alguns direitos e liberdades civis clássicos, tais como o *habeas corpus*, o devido processo legal e a garantia da propriedade. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 41.

57 Ressalvam-se as críticas a utilização do termo "geração" da expressão. Não há como negar que o reconhecimento progressivo de novos direitos fundamentais tem o caráter de um processo cumulativo, de complementaridade, e de alternância, de tal sorte que o uso da palavra "geração" pode ensejar na falsa impressão de substituição gradativa de uma por outra, razão pela qual há quem prefira o termo "dimensão" dos direitos fundamentais. SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 45.

58 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 46.

59 CANOTILHO, J. J. Gomes**. Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 13.

60 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 47.

reconhecimento progressivo de direitos, atribuindo ao Estado o comportamento ativo na realização da justiça social. Trata-se da transição de liberdades formais abstratas para as liberdades materiais concretas, tais como: liberdade de sindicalização, direito de greve, garantia do salário mínimo, limitação da jornada de trabalho[61].

Os direitos fundamentais de terceira dimensão, também denominados de direitos de fraternidade ou de solidariedade, desprendem-se da figura homem-indivíduo como titular, destinando-se à proteção de grupos humanos (família, povo, nação) e caracterizam-se como direito de titularidade coletiva e difusa. Tratam-se dos direitos à paz, à autodeterminação dos povos, ao desenvolvimento, ao meio ambiente, à qualidade de vida, à conservação e utilização do patrimônio histórico e cultural e à comunicação[62].

Na esfera do direito constitucional interno, esta evolução se processa habitualmente não tanto por meio da positivação de "novos" direitos fundamentais no texto das Constituições, mas principalmente em nível de uma transmutação hermenêutica e da criação jurisprudencial, no sentido do reconhecimento de novos conteúdos e funções de alguns direitos já tradicionais. Neste sentido, o autor assinala o crescente controle do indivíduo por meio dos recursos da informática, tais como redes e bancos de dados pessoais, novas técnicas de investigação, avanços científicos e ameaças de poluição ambiental[63].

Para Ingo Wolfgang Sarlet, o desmedido reconhecimento de novas dimensões de direitos fundamentais ensejaria no risco de uma degradação dos direitos fundamentais, do status jurídico e científico e do desprestígio da própria fundamentalidade. Conclui pela necessidade de observância de critérios rígidos e a máxima cautela para que seja preservada a efetiva relevância e prestígio destas reivindicações e que efetivamente correspondam a valores fundamentais consensualmente reconhecidos no âmbito de determinada sociedade ou mesmo no plano universal.

Considera-se, portanto, que o objeto último da maioria dos ditos novos direitos fundamentais é a proteção da vida e da qualidade de vida do homem na sua individualidade, tal como ocorre no direito ao meio ambiente, integrante da terceira dimensão de direitos. Não bastasse a identidade de finalidade, os direitos de primeira, segunda e terceira dimensão guardam íntima relação ao princípio fundamental de dignidade da pessoa humana[64].

Além disso, o autor destaca o problema da efetividade como algo comum a todos os direitos de todas as dimensões e, em razão disso, encara com certo ceticismo o reconhecimento de uma nova dimensão dos direitos fundamentais, antes mesmo de lograr outorga aos direitos das primeiras três dimensões sua plena eficácia jurídica e social[65].

---

61 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 48.

62 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 48.

63 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 53.

64 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 54-55.

65 SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na

Segundo José Joaquim Gomes Canotilho, para os juristas pós-modernos a ideia de constituição como centro de um conjunto normativo ativo, finalístico, regulador e diretivo da sociedade é posta de várias formas. Em primeiro lugar, ressalta-se os limites da regulação dos problemas sociais, econômicos e políticos através do direito. Trata-se o direito constitucional como um instrumento reflexivo autolimitado pelo processo de informação e por interferência de sistemas autônomos da sociedade: jurídicos, econômico, social e cultura[66].

Ainda, a Constituição não é mais vista, na pós-modernidade, como um pacto fundado e legitimado da ação prática racionalmente transformadora, não está mais inserida no processo histórico de emancipação da sociedade[67]. O autor define-se como um jurista da modernidade, por entender que a Constituição do Estado de direito democrático deve preconizar a organização da relação entre o homem e o mundo e do inter-relacionamento entre humanos. Neste sentido, a Constituição consiste em uma estrutura básica de justiça[68].

Ao trabalhar com as estruturas teóricas e a dogmática jurídica, o jurista José Joaquim Gomes Canotilho leciona que a ciência do direito constitucional, por vezes, utiliza conceitos que requerem a suspensão na leitura para a procura dos significados. A compreensão pode ser buscada na teoria, que trata do sistema de definição e das leis, na metateoria, que comporta um conjunto de reflexões ou proposições dos conhecimento teóricos, na dogmática, cujo complexo de conceitos permite captar determinados fatos jurídicos, na estrutura, que consiste em conceitos pré-determinados, no modelo, que representa domínios/fórmulas, e no paradigma, que traz um consenso científico[69].

No Estado atual, o exercício das funções administrativas, legislativas e judiciais recebem fortes impactos de valores como dignidade humana, cidadania, segurança, bem-estar, sustentabilidade, desenvolvimento, igualdade e justiça social, que se tornam determinantes na hermenêutica do direito público[70]. No entanto, a exclusiva positivação jurídica dos direitos sociais não é definitivo para sua efetivação, a análise da promoção dos direitos sociais pode ocorrer pela análise econômica do Direito (AED), que realiza previsões jurídicas considerando a necessidade e a escassez[71].

A garantia dos direitos fundamentais visa também assegurar a igualdade de oportunidades e o alcance da cidadania para todos, na promoção da igualdade material[72]. Relativamente ao direito fundamental e social à moradia, seu não reconhecimento compromete

---

perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012. p. 55.
66 CANOTILHO, J. J. Gomes**. Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 14.
67 CANOTILHO, J. J. Gomes**. Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 14.
68 CANOTILHO, J. J. Gomes**. Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 15.
69 CANOTILHO, J. J. Gomes**. Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011. p. 11-12.
70 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 54.
71 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 56.
72 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 57.

o direito à vida digna e ao bem-estar social, por agravar e exclusão social e acesso à saúde, ambiente sadio, segurança, emprego, todos inclusive objeto de análise econômica do direito[73].

Além da característica integrativa do direito à moradia aos demais direitos fundamentais e sociais, a abordagem da matéria pela AED mostra-se uma alternativa importante em razão da execução de políticas habitacionais no Brasil contarem com a participação dos setores público e privados. A AED avalia os comportamentos institucionais, a escolha das políticas públicas e as consequências econômicas, a partir de diálogos com a ciência econômica busca uma análise das escolhas racionais para alocar os recursos de forma eficiente e garantir o bem-estar social[74].

A partir da AED entre tantas análises e escolhas busca-se chegar ao equilíbrio, que corresponde a eliminação de desperdícios, sendo portanto eficiente. Trata-se de satisfazer necessidades sociais a partir de recursos escassos, por concepções utilitaristas e de avaliação do custo[75]. O objetivo da AED está em propor maior segurança às escolhas jurídicas por possibilitar a previsibilidade, a maximização, o equilíbrio e a eficiência do estudo do Direito, em especial às matérias de recursos escassos[76].

O Brasil enfrenta escassez na temática de moradia digna, que afeta grupos hipossuficientes economicamente. Diante do déficit habitacional, é preciso decidir por uma política pública que atenda a população necessitada, podem envolver ações como: regularização fundiária; programas habitacionais; acesso a bens públicos vazios e sem previsão de utilização; limitação do uso e ocupação por meio de tributos; e, aluguel social[77].

A AED não possui a pretensão de definir sozinha os programas governamentais, mas pode auxiliar na tomada de decisões. Ao poder público compete agir em consonância ao princípio da eficiência na promoção do bem-estar, o que implica executar condutas racionais e planejadas com redução dos custos nas relações sociais, para contenção de danos de externalidades negativas[78].

Existe elevado custo social quando parcela da população sobrevive em ambientes precários e sem infraestrutura, os dados ultrapassam falhas na residência e refletem na saúde, na mobilidade, no meio ambiente, na segurança, entre outros. O Brasil é um país com fartos recursos financeiros, devendo planejar de forma eficiente, a fim de evitar que uma postura, inclusive omissiva, acelere a piora da inacessibilidade dos direitos fundamentais[79].

73 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 59.
74 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 62.
75 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 64.
76 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 65.
77 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 67.
78 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 69.
79 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 69.

A regularização fundiária é uma política pública ativa do Estado que objetiva, entre outros, promover o direito fundamental e social de moradia. Incentivos nesta temática, considerando os possíveis impactos positivos no bem-estar das comunidades, podem reduzir custos ambientais, custos com saúde, custos de urbanização desnecessários, o que gera mais eficiência na aplicação e retorno dos investimentos públicos e mais equilíbrio nas relações sociais[80].

A função precípua do Estado consiste no amparo econômico e na formação cívica dos grupos menos favorecidos financeiramente, a fim de que eles se tornem capazes de exercer, de modo pleno e autônomo, a cidadania. Para que os seres humanos sejam livres e iguais em dignidade e direitos, o professor Fábio Konder Comparato defende, entre outros fatores, a ampliação das políticas públicas destinadas à realização dos direitos econômicos, sociais e culturais[81].

3.2 Justificativas para a edição da Lei de Regularização Fundiária de 11 de julho de 2017

A Lei n. 13.465, de 11 de julho de 2017, editada por conversão da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016, trouxe ao ordenamento jurídico brasileiro diversos institutos de regularização fundiária. A exposição de motivos da referida Medida Provisória traz como justificativa o direito à moradia do art. 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil/1988, e a competência comum da matéria no art. 23, inciso IX, CRFB/1988.

A sobrecarga do Poder Judiciário, com infindáveis demandas, ensejou em um movimento de desjudicialização, também chamado de extrajudicialização, principalmente de matérias de jurisdição voluntária e quando não haja conflito. Os institutos atingidos/agraciados por esta postura foram, por exemplo, a possibilidade de divórcio e inventário por escritura pública em tabelionato de notas, com a Lei n. 11.441/2007, e a realização de usucapião inteiramente na via extrajudicial, criado pela Lei n. 13.105/2015. Ambos largamente utilizados e com impactos muito positivos na rápida solução e efetivação dos direitos envolvidos.

A regularização imobiliária tem sido expandida na via extrajudicial. O aumento de sua utilização pode ser acompanhado em consulta realizada junto ao endereço eletrônico do Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) que coleta dados de serviços de Registro de Imóveis.

Observa-se gradual aumento na quantidade de unidades regularizadas[82]:

80 CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015. p. 70.
81 COMPARATO, Fábio Konder. **Os obstáculos históricos à vida democrática em Portugal e no Brasil**. In: BONAVIDES, Paulo (fundador e diretor). Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, n.1, jan./jun. 2003, p. 175-201, 2003. p. 200-201.
82 IMÓVEIS, Operadora Nacional de Serviço Eletrônico de. **Regularização Fundiária.** Serviço de atendimento eletrônico compartilhado. Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado. 2024. Disponível em: https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx. Acesso em: 05 jan. 2024.

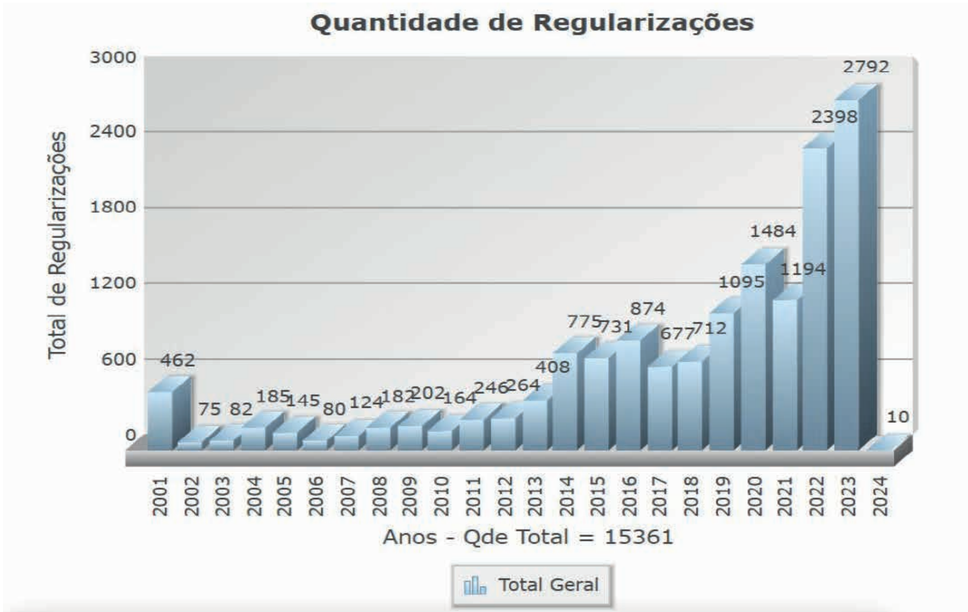


Gráfico 4, quantidade total de regularizações. Fonte: página eletrônica da Operadora Nacional de Serviços Eletrônicos de Imóveis: https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx, por padrão de consulta: Todos, de 01/01/2010 a 04/01/2024.

Os atos de regularização imobiliária possuem efeitos constitutivos de propriedade. A titulação imobiliária possui grande impacto na economia e na vida dos usuários, que creditam aos profissionais de registro a segurança dos negócios jurídicos de que são partes. Diante da repercussão e da responsabilidade dos atos realizadas na via extrajudicial, cabe ao profissional o máximo zelo no cumprimento da legalidade, autenticidade e eficácia.

A segurança dos atos vem, em grande medida, do ordenamento jurídico. Por isso, notários e registradores buscam fontes normativas no exercício de suas práticas, para afastar interpretações distorcidas.

De acordo com a exposição de motivos interministerial n. 00020/2016 MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016, para a Medida Provisória n. 759/2016, quando o imóvel não está registrado junto ao registro de imóveis, encontra-se fora da economia, restando mitigados direitos que garantem cidadania aos seus ocupantes. Para os autores da referida exposição de motivos, viabilizar a regularização fundiária dinamiza a economia brasileira[83]. O aumento do patrimônio imobiliário do País é apontado com justificativa para

83 Exposição de Motivos Interministerial n. 00020/2016. MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016 Apesar da falta de dados oficiais, só o Ministério das Cidades recebeu, nos últimos quatro anos, pedidos de recursos para a regularização fundiária de mais de quatro milhões de unidades imobiliárias em todo o Brasil. Muitas dessas ocupações originam-se de contratações legítimas. Ocorre que seus ocupantes, quando muito, possuem, apenas, escrituras sem registro ou mesmo documentos particulares inaptos ao ingresso nos registros imobiliários. São localidades, bairros e, eventualmente, municípios inteiros em condição de informalidade; o que desordena as cidades, com vasto leque de consequências negativas para o bem-estar da população e o desenvolvimento local. PADILHA, Eliseu; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de. **Exposição de Motivos Interministerial n. 00020/2016.** MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016. Medida Provisória 759/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/

a edição da referida legislação. A inserção do imóvel na economia agrega seu valor, além de o tornar alvo para cobranças de IPTU, ITBI e preços públicos[84].

É salutar que medidas sejam tomadas para a garantia de direitos sociais nas cidades, para assegurar a função social das cidades, a segurança e a dignidade de moradia. Os instrumentos jurídicos a serem utilizados na aplicação da Regularização Fundiária Urbana são elencados no art. 15, da Lei n. 13.465/2017. Referida legislação cria a legitimação fundiária, mantém a legitimação de posse criada pela revogada Lei n. 11.977/2009, e admite a utilização de institutos já existentes no ordenamento jurídico para viabilizar a Regularização Fundiária, quais sejam: usucapião, desapropriação, arrecadação, consórcio imobiliário, preempção, transferência do direito de construir, requisição, intervenção do poder público, alienação direta, concessão de uso, doação e venda.

A legitimação fundiária é desenvolvida no art. 23 e seguintes da Lei n. 13.465/2017, que prevê aplicabilidade exclusivamente no âmbito da Reurb. Consiste em ato do poder público a conferir propriedade àquele que detiver área, como sua, em núcleo urbano informal consolidado em 22 de dezembro de 2016.

Na forma do art. 13, da Lei n. 13.465/2017, a Regularização Fundiária Urbana é compreendida em duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reub-S) aplicável à populações predominantemente de baixa renda; e, Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplicável à população não qualificada ao Reurb-S.

Além da Reurb-S e Reurb-E expressamente denominadas na Lei n. 13.465/2017, seu artigo 69 prevê especificidades para glebas parceladas anteriormente à Lei de Parcelamento do Solo Urbano n. 6.766, de 19 de dezembro de 1979. O Provimento 04/2023, da CGJCE[85], prevê tal hipótese em seu artigo 1.581, inciso II, e a classifica como Regularização Fundiária Inominada (Reurb-I). Na Reurb-I basta a apresentação de planta, documento de responsabilidade técnica, memorial descritivo e documento expedido pelo Município que ateste a implantação e integração à cidade do parcelamento antes de 19 de dezembro de 1979, sendo dispensado o projeto de regularização, estudos técnicos, CRF e demais aprovações, licenças e alvarás.

Diante da exigência do lapso de mais de quarenta anos exigido para a caracterização da Reurb-I, as Reurb-S e Reurb-E são de aplicações mais recorrentes no âmbito da regularização fundiária. As condições para aquisição de propriedade via Reurb-S são impostas pelo art. 23, da Lei n. 13.465/2017. Sendo necessário que o beneficiário da Reurb-S preencha aos seguintes requisitos: não ser concessionário, foreiro ou proprietário

---

ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 02 dez. 2023. p. 10.

84 PADILHA, Eliseu; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de. **Exposição de Motivos Interministerial n. 00020/2016.** MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016. Medida Provisória 759/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 02 dez. 2023. p. 9-10.

85 PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Provimento n. 04/2023,** de 09 de março de 2023. Institui o Código de Normas do Serviço Notarial e Registral do Estado do Ceará, em substituição aos provimentos anteriores que versem sobre o tema, expedidos por esta Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=13&nuDiario=3034&cdCaderno=1&nuSeqpagina=1. Acesso em: 11 jan. 2024.

exclusivo de imóvel urbano ou rural; não ter sido contemplado com legitimação de posse ou fundiária de imóvel urbano com a mesma finalidade; e, haja reconhecimento do interesse público para imóvel com finalidade não residencial.

A exposição de motivos da MP n. 759/2016 justifica que a legitimação fundiária otimiza a Reurb, por ocorrer o reconhecimento da aquisição originária de propriedade aos beneficiários devidamente cadastrados pelo Poder Público, constante da aprovação da Certidão de Regularização Fundiária, expedida pelo Município processante, a qual é registrado em registro de imóveis[86].

Referido texto reconhece a amplitude dos efeitos da legitimação fundiária e simplificação procedimental da Reurb e afirma ter caráter excepcional, somente aplicável aos núcleos urbanos informais consolidados e de irreversibilidade da ocupação urbana, na data de publicação da Medida Provisória. O instituto justifica-se pelo dever de garantia do direito real de moradia e de garantia dos fins sociais das cidades. Destaca-se que este direito não se limita a fins residenciais, mas é aplicável também a imóveis destinados a atividades profissionais ou comerciais, em estímulo aos mercados locais[87].

3.3 Ações Diretas de Inconstitucionalidades contra a Lei n. 13.465/2017

Não obstante a referida legislação seja justificada pela necessidade de ordenar as cidades, a Lei n. 13.465/2017 é alvo de três Ações Diretas de Inconstitucionalidades, de n. 5771, proposta pelo Procurador-Geral da República, n. 5787, proposta pelo Partido dos Trabalhadores, e n. 5883, proposta pelo Instituto de Arquitetos do Brasil. Na data do fechamento do presente trabalho, todas se encontram conclusas com o relator.

O professor Luís Fernando Massonetto defende a inconstitucionalidade da referida legislação por entender que a mesma viola os direitos e garantias individuais, o devido processo legal, a conservação do patrimônio público, os princípios da ordem econômica, a interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião, a competência concorrente, a competência municipal sobre assuntos de interesse local, a competência municipal sobre o adequado ordenamento territorial, a competência normativa atribuída exclusivamente ao Plano Diretos e a competência executiva em matéria urbanística atribuía ao poder municipal[88].

Para o autor, ainda que seja possível dispor de maneira abstrata sobre política de regularização fundiária, a concretização dos dispositivos depende de verificação *in*

86 PADILHA, Eliseu; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de. **Exposição de Motivos Interministerial n. 00020/2016.** MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016. Medida Provisória 759/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 02 dez. 2022. p. 11.

87 PADILHA, Eliseu; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de. **Exposição de Motivos Interministerial n. 00020/2016.** MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016. Medida Provisória 759/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 02 dez. 2022. p. 11.

88 MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da lei 13.465/2017: A legislação fundiária como mecanismo de aquisição originária da propriedade urbana e a desconstruçao das competências federativas das políticas urbana constitucional. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 89.

casu. A política habitacional difere-se das relações patrimoniais gerais que podem ser compostas por títulos abstratamente referidos a situações concretas. Segundo o autor, a política de regularização fundiária deve necessariamente partir do fato jurídico de ocupação do solo urbano e da ligação concreto entre os beneficiários[89]. Considerando a complexidade da matéria são levantados diversos questionamentos pelas ações diretas de inconstitucionalidades.

3.3.1 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5883

A ADI n. 5.883 foi proposta em 23/01/2018 pelo Instituto de Arquitetos do Brasil e postula seja declarada a inconstitucionalidade dos artigos 9º ao 82, da Lei n. 13.465/2017.

Segundo o Instituto de Arquitetos do Brasil, a legitimação fundiária da Lei n. 13.465 viola a proteção constitucional da propriedade prevista nos: art. 5º, XXII (direito de propriedade); art. 5º, XXIII (função social da propriedade); art. 5º, XIV (desapropriação mediante indenização); art. 5º, LIV (devido processo legal); art. 23, I (competência comum de conservação do patrimônio público); art. 170, II e III (propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica); art. 182, § 4º, III (desapropriação sanção mediante indenização); e art. 183, §3º (interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião), todos da CRFB/88[90].

Segundo os argumentos da ADI, o afastamento de regras urbanísticas pode ser visto no art. 11, § 1º, da Lei n. 13.465/2017, ao prever que os "Municípios poderão dispensar as exigências relativas ao percentual e às dimensões de áreas destinadas ao uso público ou ao tamanho dos lotes regularizados, assim como a outros parâmetros urbanísticos e edilícios", e no art. 70, da Lei n. 13.465/2017, prevê que as disposições da Lei n. 6.766/79, lei do parcelamento do solo urbano, não se aplicam à Regularização Fundiária Urbana (Reurb). A flexibilização às obras de infraestrutura também consta do art. 36, § 3º, da Lei n. 13.465/2017, pelo qual "as obras de implantação de infraestrutura essencial, de equipamentos comunitários e de melhoria habitacional, bem como sua manutenção, podem ser realizadas antes, durante ou após a conclusão da Reurb".

A Lei n. 13.465/2017 sequer respeita o conceito de lote estabelecido pela Lei 6.766/79, em seu artigo 2º, quando define como lote o terreno servido por infraestruturada básica de escoamento de águas, iluminação pública, esgoto sanitário, abastecimento de água potável, energia pública e domiciliar e vias de circulação.

---

89 MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da lei 13.465/2017: A legislação fundiária como mecanismo de aquisição originária da propriedade urbana e a desconstruçao das competências federativas das políticas urbana constitucional. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 77.

90 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5883** Petição Inicial, Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Relator: Relator: MIN. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2018. 5883, 00649665320181000000. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200. Acesso em: 20 dez. 2023.

Embora a exposição de motivos da MP n. 759/2016, convertida na Lei n. 13.465/2017, tenha como justificativa ordenar as cidades, a ADI n. 5.883 define a referida lei como um ataque às unidades de conservação e à ordenação urbana, por permitir privatizações em massa de terras públicas e a criação de "cidades de papel". De acordo com o Instituto de Arquitetos do Brasil[91], a Lei n. 13.465/2017 viola a própria essência teleológica da política urbana, por dirigir suas preocupações e atuações apenas para a titulação da propriedade, depreciando a construção das cidades como elemento de cidadania e realização de demais direitos urbanísticos, sociais e ambientais.

Segundo o Instituto de Arquitetos do Brasil, a legitimação fundiária da Lei n. 13.465 viola a proteção constitucional da propriedade, do direito de propriedade, da função social da propriedade, da desapropriação mediante indenização, do devido processo legal, da competência comum de conservação do patrimônio público, da propriedade privada e função social da propriedade como princípios da ordem econômica, da desapropriação sanção mediante indenização, da interdição de aquisição de imóveis públicos por usucapião.

3.3.2 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5771

Aos 01/09/2017 foi protocolada, a requerimento do Procurador-Geral da República, a ADI n. 5771, que visa a declaração de inconstitucionalidade da totalidade da Lei n. 13.465, de 11/07/2017, sob o seguinte fundamento:

> A Lei 13.465/2017, além de ser fruto de medida provisória destituída dos requisitos constitucionais de relevância e urgência (art. 62, caput), afronta múltiplos princípios e regras constitucionais, como o direito a moradia (art. 6º), o direito a propriedade e o cumprimento de sua função social (art. 5º, caput e inciso XXIII), a proteção do ambiente (art. 225, caput, § 1º, I, II, III e VII, e §§ 2º e 4º), a política de desenvolvimento urbano (art. 182, caput e §§ 1º e 2º), o dever de compatibilizar a destinação de terras públicas e devolutas com a política agrícola e o plano nacional de reforma agrária (art. 188, caput), os objetivos fundamentais da República (art. 3º, I a III), a proibição de retrocesso, o mínimo existencial e o princípio da proporcionalidade (na faceta de proibição da proteção deficiente), a competência constitucionalmente reservada a lei complementar (art. 62, § 1º, III), a competência da União para legislar sobre Direito Processual Civil (art. 62, I, b), a previsão de que o pagamento de indenizações da reforma agrária será em títulos da dívida agrária (art. 184, caput), a exigência de participação popular no planejamento municipal (art. 29, XII) e as regras constitucionais do usucapião especial urbano e rural (artigos 183 e 191)[92].

---

91 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5883** Petição Inicial, Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Relator: Relator: MIN. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2018. 5883, 00649665320181000000. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 27.

92 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5771.** Petição Inicial, Procurador-Geral da República. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5771, 9034439-96.2017.1.00.0000. Brasília, 01 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 02/04.

De acordo com a peça inicial da ADI n. 5771[93], a Lei n. 13.465/2017 distancia-se do cumprimento do direito à moradia, pelo contrário autoriza a transferência de bens públicos para pessoas de média e alta renda, visando a satisfação de interesses particulares, cujos impactos serão graves na estrutura fundiária do país, por incentivar a ocupação irregular de terras, a prática de grilagem e o aumento de conflitos agrários.

A ADI critica a alteração do art. 18, § 5º da Lei n. 8.629/1993 que permite a venda de terras públicas a preço muito abaixo do valor do mercado e sem necessidade de licitação. Segundo a ADI n. 5771, a lei resulta em um dos maiores processos de perda de patrimônio público da história do Brasil, como fundamento apresenta estudo do Instituto do Homem e Meio Ambiente de Amazônia (IMAZON) que aponta uma perda de dezenove a vinte e um bilhões de reais somente da Amazônia[94].

A tese defendida na ADI n. 5771[95] entende que a fixação do marco temporal da publicação da MP 759/2016, 22/012/2016, para fins de aquisição de propriedade, "desassociado de qualquer exigência de tempo mínimo de ocupação da área ou vinculação de seu uso a moradia, acaba por premiar ocupações clandestinas e ilícitas por parte de ocupantes ilegais de terras e falsificadores de títulos (os chamados 'grileiros') e desmatadores, além de incentivar novas invasões dessa natureza". Ainda explica que se a Constituição da República Federativa do Brasil exige pressupostos para os institutos do usucapião especial urbano e rural, em seus artigos 183 e 191, para aquisição apenas de áreas particulares. Segundo os argumentos expostos na ADI, o requerente Procurador-Geral da República entende que as dispensas para aquisições de áreas públicas trazidas pela Lei n. 13.465/2017 não são compatíveis com o regime constitucional[96].

3.3.3 Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 5787

A renúncia de receita por parte da União recebe destaque na ADI n. 5787, protocolada aos 29/09/2017, igualmente contra a Lei n. 13.465/2017. Entre as hipóteses de renúncia de receita, são apontadas: a alteração dada pelo Art. 18-A, da Lei 9.636/1998, que cria o desconto de 50% no valor do preço público pelo uso de estruturas náuticas; e a alteração

93 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5771.** Petição Inicial, Procurador-Geral da República. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5771, 9034439-96.2017.1.00.0000. Brasília, 01 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 25/26.
94 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5771.** Petição Inicial, Procurador-Geral da República. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5771, 9034439-96.2017.1.00.0000. Brasília, 01 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 26.
95 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5771.** Petição Inicial, Procurador-Geral da República. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5771, 9034439-96.2017.1.00.0000. Brasília, 01 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 11.
96 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5771.** Petição Inicial, Procurador-Geral da República. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5771, 9034439-96.2017.1.00.0000. Brasília, 01 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 11.

do parágrafo único do art. 38, da Lei n. 11.952/2009, que autoriza a venda de imóveis entre 10% e 50% do valor mínimo da pauta de valores da terra nua para fins de titulação e regularização fundiária elaborada pelo Incra.

A ADI ainda assinala a violação ao art. 113, do Ato de Disposições Transitórias da Constituição da República Federativa, que estabelece o dever de estimativa de impacto orçamentário e financeiro quando há renúncia de receita.

Questiona-se também a revogação do art. 7º da Lei n. 13.240/2015, que consistia em ato de transparência em aplicação do princípio da publicidade. De acordo com a ADI n. 5787, referida revogação limita o controle social sobre o patrimônio da União, significa um retrocesso a buscada transparência[97].

A ADI n. 5787, protocolada aos 29/09/2017, contra a Lei 13.465/2017, afirma a Inconstitucionalidade por afronta aos seguintes dispositivos: art. 5º, inciso XXIII, art. 6º, art. 48, VIII, art. 59, art. 170, II, III e IV, art. 182, §2º, artigos 182, 183, 184, 186, 187, 188 e 191, além do art. 23, IX, art. 1º, I, todos da Constituição da República Federativa do Brasil, por violar os princípios do direito à cidade, à moradia e à função social da propriedade, urbana e rural da política agrícola e da reforma agrária; art. 225 e art. 23, I, VI e VII, que tratam da proteção ao meio ambiente e conservação do patrimônio público; e, artigos 37, caput e 5º, XXXIII, da CRFB/1988, por revogar a transparência das terras da União[98].

Defende a inconstitucionalidade do disposto no art. 23, da Lei n. 13.465/2017, a peça inicial da ADI n. 5787[99] entende que a aquisição do direito real de propriedade como forma originária pela legitimação fundiária, seja de imóvel público seja de imóvel privado, por principalmente estabelecer apenas requisitos para o Reurb-S. Já, a regularização que atinge pessoa de alta renda, o critério é discricionário do poder público, sem qualquer amarra legal, o que de acordo com a ADI fere o princípio da isonomia. A ADI não questiona os requisitos em si do art. 23, da Lei n. 13.465/2017, inclusive a ADI afirma que eles são congruentes com as previsões das legislações correlatas em garantia ao direito à moradia. Todavia, rechaça que, em contrapartida, não seja estabelecido nenhum requisitos para a Reurb-E[100]

Pela Lei n. 13.465/2017, o município está autorizado a atribuir a propriedade de uma área pública ou privada, unicamente com a comprovação de que a ocupação tenha

97 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5787.** Petição Inicial, Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5787, 0011225-35.2017.1.00.0000. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 38.

98 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5787.** Petição Inicial, Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5787, 0011225-35.2017.1.00.0000. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 03.

99 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5787.** Petição Inicial, Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5787, 0011225-35.2017.1.00.0000. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 39/40.

100 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5787.** Petição Inicial, Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5787, 0011225-35.2017.1.00.0000. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 39/40.

ocorrido em 22/12/2016. Não há exigência de comprovação de prescrição aquisitiva, lapso temporal, destinação ou produção da área, como ocorre em outros institutos de titulação imobiliária.

Além disso, a ausência de requisitos e facilitação da titulação representa uma anistia a loteadores. A Lei n. 6.766/79, que disciplina o parcelamento do solo urbano, dispõem em seus artigos 18 e 50 sobre a obrigação de obras de infraestruturas sob pena de incorrer em crime contra a Administração Pública.

O custeio de obras de infraestruturas no Reurb está regulamento no art. 33 da Lei n. 13.465/2017, pelo qual para o Reurb-S o custeio caberá ao Poder Público e para o Reurb-E aos beneficiários e ao Município, quando houver interesse público. No Reurb as obras essenciais de infraestruturas podem ser realizados apenas após a conclusão do procedimento de Reurb, como autoriza o art. 36, § 3º, da Lei n. 13.465/2017.

Segundo a petição inicial da ADI n. 5787[101], permitir loteamentos, via Reurb, sem obras de infraestrutura, como vias de circulação, obras de escoamento das águas pluviais, iluminação pública, esgotamento sanitário, abastecimento de água potável, energia elétrica, é violar o direito à moradia, garantido pelo regramento Constitucional. O entendimento exarado na ADI n. 5787 é de que a Lei n. 13.465/2017 anistiou os loteadores irregulares pela via transversa[102].

O Prof. Dr. Carlos Alexandre de Azevedo Campos, ao tratar sobre políticas pública afirma há um quadro de deficiência de políticas públicas, de distanciamento entre previsão e concretização normativa. Este distanciamento implica a realização incompleta do que previsto na Constituição. Para o autor, configuram-se "falhas estruturais" como causadoras de violações de direitos, tanto legislação quando administrador agem passivamente e em completa descoordenação de medidas. A tese entende estar presente o "estado de coisas inconstitucional" nas hipóteses de omissão legislativa e na forma estanque e incomunicável de entender a omissão inconstitucional. Assenta-se sobre situações do não cumprimento de ordens constitucionais expressas de legislar e da proteção deficiente de direitos fundamentais onde ausentes ordens expressas e específicas[103].

O autor sustenta que a ausência de efetividade de direitos fundamentais pode decorrer não apenas da inércia legislativa, mas também da falta de coordenação entre órgãos e entidades públicas. Tratam-se de "falhas estruturais", sendo necessário verificar

101 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5787.** Petição Inicial, Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5787, 0011225-35.2017.1.00.0000. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 44.

102 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5787.** Petição Inicial, Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5787, 0011225-35.2017.1.00.0000. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 44.

103 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao "Estado de coisas inconstitucional"**. 2015. 249 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9297. Acesso em: 05 dez. 2022, p. 14.

se o legislador e os órgãos de governo estabeleceram os meios para a realização na melhor medida possível a concretização de direitos. O autor defende que haverá omissão inconstitucional quando a falta de políticas públicas ensejar em proteção deficiente dos direitos fundamentais, o que pode resultar no denominado "estado de coisas inconstitucionais"[104].

A compreensão das demandas sociais urbanas passa pela integração dos sistemas envolvidos, em reconhecer a cidade como um conjunto de elementos, práticas, organismos e processos globais e individuais. Legislações generalistas, por vezes, não atendem às complexas estruturas sociais locais. A implementação de programas habitacionais, embora gere um expressivo avanço social, pode desencadear problemas importantes quando faltar coordenação e integração entre os diferentes órgãos e entidades.

A Lei n. 13.465/2017 prevê com detalhes o procedimento de Regularização Fundiária Urbana, e possivelmente invade a competência do Poder Público Municipal no planejamento urbano e ordenação das cidades. Por se tratar de uma Legislação Federal para titulação imobiliária afasta-se das peculiaridades e demandas das comunidades atingidas.

3.4 Oneração dos titulares beneficiários da Reurb

A Lei n. 13.465/2017 autoriza a formalização de ocupações irregulares em núcleos urbanos consolidados independentemente do interesse social, visto que o Art. 13, da Lei 13.465/2017, como já mencionado, admite duas modalidades: Reurb de Interesse Social (Reurb-S) aplicável à populações predominantemente de baixa renda; e, Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) aplicável à população não qualificada ao Reurb-S. Não se trata de uma legislação voltada à população de baixa renda ou que visa atender anseios e demandas de direitos sociais. Trata-se de levar imóveis irregulares ao fólio real, a partir dos quais seus titulares passam a exercer os direitos e cumprir as obrigações decorrentes do direito real de propriedade.

As obrigações dos titulares beneficiários pela Reurb foram evidenciadas pelas recentes alterações trazidas pela Lei n. 14.620, de 13 de julho de 2023, que altera o art. 37 da Lei 13.465/2017, para incluir a forma de custeio de obras de infraestruturas, com destaque ao seu § 3º, art. 37, Lei n. 13.465/2017, segundo o qual "As garantias para as operações financeiras para as obras de infraestrutura e melhorias essenciais para a Reurb são as previstas no art. 17 da Lei n. 9.514, de 20 de novembro de 1997, e deverão ser incluídas na Certidão de Regularização Fundiária (CRF)". De acordo com o dispositivo, os beneficiários pela Reurb de áreas que necessitem de obras de infraestrutura recebem o título do imóvel onerado por hipoteca, cessão fiduciária, caução de direitos creditórios ou alienação fiduciária.

104 CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao "Estado de coisas inconstitucional"**. 2015. 249 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9297. Acesso em: 05 dez. 2022. p. 229.

As recentes alterações à Lei n. 13.465/2017 reafirmam as inconstitucionalidades narradas na ADI 5883, por violações ao art. 182 da CRFB/88, que confere ao Município o protagonismo na atuação na política de desenvolvimento urbano, com o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais e garantir o bem-estar de seus habitantes. A ordenação da cidade estabelecida pelo plano diretor é requisito para cumprimento da sua função social, na forma do § 2º, do Art. 182, da CRFB/88.

Para a registradora de imóveis Paola de Castro Ribeiro Macedo "realizar a regularização apenas no papel, com aprovações e expedição de autos, sem uma real preocupação com a melhoria do núcleo informal, é o mesmo que pintar uma casa que está prestes a desabar"[105]. A autora elenca cinco dimensões para o que chama de uma regularização completa e bem-sucedida: urbanística, ambiental, social, jurídica e registral. A dimensão urbanística abrange o parcelamento do solo e a adequação da infraestrutura básica. Na dimensão ambiental busca-se minimizar os impactos causados pela irregularidade, em vista a harmonizar o direito ao meio ambiente e à moradia digna. A dimensão social promove a integração social, com geração de emprego e renda. As dimensões jurídicas e registrais estão na produção de atos jurídicos que transformarão o núcleo informal em formal, com a titulação que produzirá efeitos *erga omnes*[106].

O Município é responsável por planejar e executar sua política de desenvolvimento urbano. A prática do planejamento nos Municípios visa corrigir distorções administrativas, facilitar a gestão municipal, alterar condições indesejáveis para a comunidade local, remover empecilhos institucionais e assegurar a viabilização de propostas estratégicas, objetivos a serem atingidos e ações a serem trabalhadas[107].

A Procuradoria-Geral da República se manifestou pela procedência dos pedidos formulados na ADI n. 5.883, ao tratar sobre a competência do Poder Municipal afirma que o ente político mais próximo das cidades tem melhores condições e estrutura para identificar as dinâmicas e demandas vividas por cada centro urbano. À União cabe apenas o delineamento geral do direito urbanístico com o estabelecimento de diretrizes, de maneira que haja espaço para a atuação do Município, o que não aconteceu na Lei n. 13.465/2017. Cabe destacar:

> O foco principal do ato normativo é a distribuição de títulos de propriedade aos ocupantes irregulares. Por meio da formalização das propriedades, pretendem-se a facilitação do crédito, a movimentação da economia, o aumento da arrecadação de tributos, entre outras finalidades. A Lei 13.465/2017 promove a inclusão de enorme extensão de áreas públicas no mercado imobiliário, fazendo que o Estado transfira a gestão dos bens imóveis ao particular. O diploma não assegura a implantação dos equipamentos

105 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 69.

106 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 70-71.

107 REZENDE, Denis Alcides. ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública 41** (2007): 255-271. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/5ttcZM34mg6YZpLsmmFH6Hh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 24 ago. 2023, p. 258.

> públicos necessários, a infraestrutura adequada e a prestação dos serviços públicos essenciais, o que, associado à alienação das propriedades públicas, contribuirá para a especulação imobiliária, a grilagem de terras e a concentração de propriedade.
>
> (...)
>
> A distribuição de títulos dominiais, decorrentes da privatização de terras públicas e privadas, desacompanhada das medidas necessárias ao exercício do direito de habitação não se coaduna com a ordem constitucional e com o próprio objetivo da regularização fundiária, que deve ter por escopo não a formalização de títulos, mas a garantia da integração dos ocupantes dos imóveis à vida urbana e à vida rural. A privatização de terras à população de baixa renda, sem a implementação das condições mínimas de habitabilidade, sem a prestação dos serviços públicos essenciais e sem a geração de empregos, estimulará a alienação das propriedades e o processo de gentrificação, por meio do qual a comunidade de baixa renda é substituída pelas classes mais ricas, em virtude da alteração das dinâmicas e da valorização da área, com o aumento dos custos de bens e serviços. A questão ganha relevo quando em análise a regularização fundiária urbana, uma vez que a política de desenvolvimento urbano deve seguir as funções sociais da cidade (CR, art. 182-caput) (grifos nossos)[108].

O propósito da Lei n. 13.465/2017 está na titulação imobiliária, afastada da participação popular local. Muito diferente da produção normativa Municipal, quando é obrigatória a participação popular na formulação do plano diretor com a realização de audiências pública, conforme prevê o § 4º, do art. 40, do Estatuto da Cidade.

Em uma análise sobre a alteração trazida pelo Estatuto da Cidade, de tornar obrigatória a participação popular na elaboração do plano diretor, os autores Denis Alcides Rezende, Clovis Ultramari afirmam que a participação comunitária implica não apenas na imposição de um caráter necessariamente democrático ao planejamento, mas também uma mudança na maneira de se trabalhar, por principalmente ampliar os temas de interesse[109]. Os planos diretores trabalhados em período anterior aos anos 1980 e 1990 reduziam suas análises a setores de uso do solo, saneamento, sistema viário, transporte, habitação, saúde e educação.

Com a integração da sociedade, os novos temas de trabalho incluem a geração de renda em comunidades carentes e a violência. No planejamento estratégico municipal, essas questões são tratadas como temáticas municipais, por exemplo, agricultura e rural; ciência, tecnologia e inovação; comércio; cultura; educação; esporte; habitação; indústria; lazer; meio ambiente; saúde; segurança; serviços; transporte; turismo; e entre outros de caráter mais específico para cada município[110].

---

108 BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5883** Petição Inicial, Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Relator: Relator: MIN. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2018. 5883, 00649665320181000000. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200. Acesso em: 20 dez. 2023, p. 07-10.

109 REZENDE, Denis Alcides. ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública 41** (2007): 255-271. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/5ttcZM34mg6YZpLsmmFH6Hh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 24 ago. 2023, p. 261.

110 REZENDE, Denis Alcides. ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução

Sobre a participação popular, a autora Débora de Barros Cavalcanti Fonseca afirma que, no atual contexto de grandes mudanças sociais e políticas, ocorreu um afastamento do cidadão da gestão do seu território e a incapacidade dos gestores públicos de planejarem ações que venham ao encontro das necessidades e situações vividas pela população. Para a mesma autora, a ausência de participação cria um distanciamento da população da gestão e planejamento urbano, que se reflete em arbitrariedades e controle absoluto do setor privado sobre os interesses coletivos[111].

Foi neste cenário, afastado das populações locais, que foi elaborada e editada a Lei n. 13.465/2017. Consistente em um urbanismo subalterno às forças econômicas e políticas hegemônicas, no propósito de servir ao avanço de um conceito de progresso e desenvolvimento, que visa aumentar os lucros das empresas mesmo em detrimento das condições sociais e ambientais.

O urbanismo que atende os interesses da coletividade aproxima-se da realidade e considera os diversos pontos de vista para criar oportunidades de cooperação e de compreensão. A partir da vivência do espaço urbano e de práticas de urbanismo é possível fomentar a compreensão de que a cidade é uma construção social e como tal depende das correlações de força presentes[112].

O planejamento insurgente é resultado de uma sociedade que deseja cidades mais humanas, inclusivas e que permitam o desenvolvimento de todos os seus moradores, sem exceção. O desafio é construir uma lógica de planejamento que seja menos restritiva, menos centralizadora e menos refém do capital financeiro e imobiliário e que permita o diálogo, a pluralidade e exercício da empatia[113].

Este diálogo, para ser inclusivo, apenas pode ser feito em sede municipal. Portanto, enquanto em vigor, a aplicação da Lei n. 13.465/2017 para ser efetivamente uma política habitacional promotora de moradia adequada representa um desafio para os gestores públicos municipais. A legislação federal não possui lastro para dialogar com a população de comunidades atingidas, quando estabelece o custeio de obras de infraestrutura básica com o dever de gravação de ônus aos títulos imobiliários cria mais uma barreira para a execução da regularização fundiária em comunidades carentes. O § 3º, do art. 37, da Lei n. 13.465/2017, incluído pela Lei n. 14.620/2023, cria mecanismo capaz de expulsar os "beneficiários" das localidades atingidas por referida política.

---

teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública 41** (2007): 255-271. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/5ttcZM34mg6YZpLsmmFH6Hh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 24 ago. 2023, p. 261-262.

111 FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti. Participação, insurgência e decolonização do planejamento urbano e a universidade. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 111-127, jan./abr. 2022. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd. Acesso em: 23 ago. 2023, p. 112.

112 FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti. Participação, insurgência e decolonização do planejamento urbano e a universidade. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 111-127, jan./abr. 2022. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd. Acesso em: 23 ago. 2023, p. 115-116.

113 FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti. Participação, insurgência e decolonização do planejamento urbano e a universidade. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 111-127, jan./abr. 2022. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd. Acesso em: 23 ago. 2023, p. 123.

A autora Rosane de Almeida Tierno afirma que as inúmeras legislações brasileiras editadas para regular o solo, são em proteção de terras ao poder hegemônico, em sintonia com os interesses econômicos[114].

Ordenação urbana, regularização fundiária e titulação imobiliária são importantes e devem constar do planejamento urbano municipal. Consistem em demandas e direitos da população, a serem elaborados e executados de forma inclusiva na promoção do bem-estar social. A regularização fundiária executada a partir de imposições gerais possui mecanismos potenciais de exclusão social em benefício da ordem mercadológica, como por exemplo, no aumento de custos, na especulação imobiliária e nos ônus gravados sobre os imóveis titulados.

A legislação deixa claro, em seu art. 23, § 2º, Lei n. 13.465/2017, tanto para a Reurb-S quanto para a Reurb-E, a propriedade é, em tese, adquirida de forma livre e desembaraçada de quaisquer ônus, direitos reais, gravames ou inscrições existentes em eventual matrícula de origem. A oneração do imóvel, para obras de infraestrutura, prevista no art. 37, § 3º, da Lei n. 13.465/2017, não ofendem a não oneração da propriedade originária, por não se tratar de um ônus pretérito, mas sim para futuras obras de infraestruturas.

A regularização fundiária urbana deve ser elaborada com participação social das comunidades atingidas, de forma integrada e cooperada para que não se limite ao ato formal de entrega de um documento do imóvel onerado, mas sim com práticas inclusivas e coordenadas que visem a permanência daquelas comunidades nas localidades regularizadas. Os anseios da população não se limitam ao recebimento do título imobiliário, a integração e ordenação deve ser completa e transparente sobre o planejamento e o prazo de execução de obras de infraestruturas essenciais, tais como vias de acesso, iluminação pública, solução de esgotamento sanitário e de drenagem de águas pluviais, ligações domiciliares de abastecimento de água e de energia elétrica.

3.5 Atuação de notários e registradores na proteção socioambiental

Os agentes delegatários do serviço extrajudicial são figuras *sui generis* que laboram entre o público e o privado e podem contribuir para a garantia da sustentabilidade. Estes registradores e tabeliães são particulares em colaboração da administração, que recebem delegação para a prática de determinados atos legalmente estabelecidos em suas atribuições e competências, na forma do art. 236, da CRFB/88. Consistem em relevantes centros de suporte de negociações e transações.

Os serviços de registros de imóveis concentram os atos que tratam de bens imóveis. O instituto da concentração dos atos na matrícula dos imóveis foi consolidada pela Lei n. 13.097/2015, art. 54 e seguintes, que privilegia a segurança jurídica dos registros

114 **TIERNO, Rosane de Almeida. A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de assentamentos informais. 2020. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.16.2020.tde-08042021-234701. p. 95.**

imobiliários e destaca a importância do ingresso da real situação do imóvel na respectiva matrícula. Os registros imobiliários gozam de fé pública, autenticidade, legalidade, publicidade, segurança e eficácia que recai sobre os atos que praticarem.

Em comentários à nova legislação, o registrador João Pedro Lamana Paiva disserta que o princípio da concentração fornece maior segurança jurídica aos negócios imobiliários porque procura garantir que sejam consignadas, em um mesmo repositório, as informações relevantes sobre o imóvel. Igualmente, integram notícias sobre a existência de ações ajuizadas capazes de criar restrições sobre o bem, dispensando que se tenha de recorrer a outras fontes para a obtenção de informação de tamanha importância à segurança das transações imobiliárias[115].

Ao tratar do tema, o jurista Marcelo Augusto Santana Melo destaca que somente o registro de imóveis possui os indicadores necessários para oferecer ferramentas de pesquisa úteis para o cidadão que desejar ter acesso às informações ambientais, tais como os indicadores real e pessoal. Além de vinculação ao sistema geodésico nacional através de montagem do mosaico registral com imagens de satélite[116].

O acesso de informações no registro de imóveis é possível e interessa tanto aos particulares que queiram adquirir ou produzir em determinada área quanto ao poder público que é constitucionalmente obrigado a promover políticas públicas de preservação e restauração das condições necessárias à existência, à sobrevivência e ao desenvolvimento dos seres vivos e, ainda, a gestão planejada da biodiversidade, ou seja, da variabilidade de organismos vivos[117].

Um dos programas que o poder público fomenta para cumprir seus deveres sociambientais é o da regularização fundiária, que tem exercido significativa função para a materialização dos direitos de moradia. Regulamentada pelas Leis n.s 12.651/2012 e 13.465/2017, a regularização fundiária comporta um conjunto de medidas jurídicas, urbanísticas, ambientais e sociais que visam o assentamento e a titulação de seus ocupantes, em compasso ao desenvolvimento das funções sociais da propriedade e do ambiente ecologicamente equilibrado. Todo o procedimento da Reurb é executado na esfera extrajudicial, sendo o ofício de registro de imóveis figura fundamental para constituir a propriedade na esfera patrimonial dos beneficiários.

Além do poder público, particulares também podem ser titulares de atos sobre glebas de terras, por exemplo, em casos de desmembramento e parcelamento do solo. Estes procedimentos impulsionados por particulares são processados no ofício de registro de imóveis, em que o titular da serventia tem a obrigação de assegurar o cumprimento de todos os ditames legais. Entre os requisitos que possibilitam o parcelamento e desmembramento

115 PAIVA, João Pedro Lamana. **O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI.** 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

116 MELO, Marcelo Augusto Santana. **Meio ambiente e o Registro de Imóveis**. Coordenadores: Francisco de Asis Palácios Criado e Sérgio Jacomino. São Paulo: Saraiva, 2010.

117 CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

do solo são estabelecidas normas de ordem social, econômica, urbanísticas e ambientais a serem cumpridas e respeitadas pelos particulares, sob controle de registradores de imóveis. Não obstante, este trabalho de resistência e fiscalização de obediências aos preceitos legais e constitucionais apenas será completo com a cooperação da sociedade e do poder público.

Por exemplo, a Lei n. 6.766/1979, impede o parcelamento de áreas de proteção e recuperação de mananciais e de áreas contaminadas, consoante art. 3º da referida Lei. Para que haja o amplo conhecimento de que determinada área se trata de um solo de manancial ou contaminado é necessária a averbação desta informação na matrícula do imóvel, que apenas ocorrerá por provocação de algum particular ou do poder público. Ou seja, o procedimento de desmembramento ou parcelamento do solo apenas será sustado pelos motivos do art. 3º, da Lei n. 6.766/79, quando da publicidade das restrições ambientais que recaiam sobre a área.

Diante disso, reitera-se a imprescindibilidade do ingresso na matrícula de todos os atos e fatores que digam respeito ao imóvel. Necessidade que é assentada pela Lei n. 13.097/2015, que presa pela concentração dos atos imobiliários no respectivo registo. Com presteza o jurista Paulo Affonso Leme Machado leciona que o órgão para a publicidade das áreas contaminadas, indubitavelmente, é o registro de imóveis, que tem um caráter de higidez dos negócios jurídicos, pois pretende assegurar conhecimento da situação ambiental aos interessados em contratar relativamente a um determinado imóvel[118].

Os serviços de registro de imóveis consistem em potencial instrumento para a promoção de desenvolvimento sustentável. Tratam-se de ofícios que, além de garantir ao cidadão o direito de propriedade e demais direitos reais, é o único sistema capaz de concentrar informações e características urbanísticas e ambientais dos imóveis. Conforme já destacado, estas informações podem ser úteis tanto para os cidadãos na ocasião de transações ou afetações imobiliários quanto para o poder público que intervem no domínio privado e necessita conhecer a titularidade do território.

A sistemática do registro de imóveis está presente no território nacional desde 1850, com o registro do vigário, e guarda dados e descrições de quase totalidade dos imóveis. Embora o compartilhamento de registros seja um mecanismo excelente para auxiliar na promoção de um desenvolvimento sustentável, ainda são incipientes as atitudes de colaboração entre os agentes públicos.

118 MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

4 O AGENTE DELEGATÁRIO DO SERVIÇO EXTRAJUDICIAL NA REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

O responsável pela instrução da maioria das etapas da Reurb é geralmente o poder público municipal, o qual realiza o processamento administrativo, elabora o projeto de regularização fundiária com levantamento planialtimétrico, demarcação urbanística, plantas, estudos, projeto urbanístico, notificação dos titulares, e, por fim, emite a Certidão de Regularização Fundiária (CRF).

Em alguns casos será necessária a atuação de tabeliães de notas, por incidência do art. 108, do CC/2002. Tratam-se de situações em que ocorre a constituição ou transmissão de direito real em imóveis com valor superior a trinta vezes o maior salários mínimos vigente no País, em que não haja dispensa legal do instrumento público.

Já, o serviço de registro de imóveis atua em todos os procedimentos de Reurb. Por previsão do art. 172, da Lei n. 6.015/1973, os efeitos constitutivos, translativos, extintivos, *erga omnes* e de disponibilidade de direitos reais sobre imóveis são gerados pelo registro no serviço de registro de imóveis. Um dos objetivos da regularização fundiária é a formalização dos direitos reais sobre os imóveis, para tal é imprescindível a atuação do registrador imobiliário.

O ingresso do procedimento no registro de imóveis ocorre com a prenotação da CRF. O oficial de registro de imóveis deve agir, dentro de seu dever de zelo e cuidado, com espírito regularizador, ou seja, desprendido de velhos conceitos e imbuído na missão de fazer com que a regularização efetivamente se concretize[1].

O estudo das políticas públicas não consiste em um tema ontologicamente jurídico, mas sim originário da ciência política[2]. O aparecimento de políticas públicas é justificado na existência dos direitos sociais, que se concretizam por prestações positivas do Estado[3]. As políticas públicas consistem na coordenação dos meios à disposição do Estado, visam a harmonizar as atividades estatais e privadas para a realização de objetivos socialmente relevantes e politicamente determinados[4].

A escolha das diretrizes e a delimitação dos objetivos de determinada política são os vetores para sua realização concreta, não se tratam de simples princípios de ação. A procedimentalização inclui a definição de seus meios, seu pessoal, seus métodos e seu

1 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 265.

2 O estudo das políticas públicas surgiu como subcampo da Ciência Política nos Estados Unidos (EUA), a partir da década de 1950 no contexto do pró-guerra, que coincide com a expansão do Estado do Bem-Estar Social em vários países e com o consequente aumento das despesas públicas. **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. In: Revista de Direito da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 119-120.**

3 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. p. 89.

4 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. p. 91.

processo de formação e de implementação. O planejamento de execução de uma política pública justifica o seu estudo dentro do direito administrativo[5]. O sucesso da política pública possui relação direta com a qualidade do processo administrativo que a precede, que inclui a capacidade técnica e a solução de problemas inseridos no procedimento administrativo. Por estas razões, a autora, destaca a importância do estudo da temática de polícias públicas pelos administrativistas[6].

Portanto, a política pública constitui uma resposta, estruturada por um conjunto de ações, a um problema de interesse coletivo ou de determinado segmento social, para atender os objetivos, os direitos e os princípios constitucionais. A política pública detém ao menos dois elementos: a intencionalidade pública e a resposta a um problema público[7].

O pesquisador João Pedro Schmidt elabora uma classificação para categorizar as políticas públicas a partir da abrangência populacional, setorialidade, conflitividade e efetividade[8]:

> (a) Políticas sociais e políticas econômicas, possui matriz teórica no filósofo britânico Tomas Humphrey Marchall (1893-1981), que atribui serem políticas sociais as que digam respeito às medidas e às ações de proteção social, identificas principalmente em matérias da saúde, educação, habitação, seguridade e assistência social. Diferentemente, as políticas econômicas tratam da política fiscal, da política monetária, de incentivos e de controles sobre setores da economia e comércio internacional[9].
>
> (b) Políticas universais e políticas focalizadas, com matriz teórica em Yves Meny (1943) e Jean-Claude Thoenig (1940). A diferença está na abrangência população, as políticas universais afirmam direitos para os cidadãos, já as focalizadas são destinadas a alguns setores sociais, geralmente de caráter assistencial[10].
>
> (c) Políticas distributivas, redistributivas, regulatórias e constitutivas, com matriz teórica em Theodore J. Lowi (1931-2017). As políticas distributivas e redistributivas consistem no aporte de recursos a regiões ou segmentos específicos da sociedade, no entanto, as redistributivas costumam gerar resistência dos setores mais abastados. As políticas regulatórias diferem-se das políticas constitutivas, as primeiras afetam o comportamento dos cidadãos a medida que ordenam ou proíbem, pelos instrumentos de decretos e portarias. Já, as políticas constitutivas afetam as condições pelas

---

5 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. p. 96.

6 BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997. p. 97.

7 COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, *[S. l.]*, v. 43, n. 90, p. 1–54, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86761. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761. Acesso em: 28 jan. 2024. p. 7.

8 **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista de Direito da UNISC,, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129.**

9 **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista de Direito da UNISC,, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129**

10 **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista de Direito da UNISC,, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129**

quais são negociadas as demais políticas, por definirem procedimentos gerais da política, determinam as regras, as estruturas e os processos da política[11].

(d) As políticas majoritárias, clientelistas, empreendedoras e de grupo de interesse, são encontradas na doutrina de James Quinn Wilson (1931-2012). Trabalham com a ideia de distribuição e concentração de custos e benefícios. Nas políticas majoritárias tanto custos quanto benefícios são coletivamente distribuídos. As políticas clientelistas distribuem os custos na coletividade, mas concentram os benefícios em certos grupos, exatamente ao contrário das políticas empreendedores que distribuem coletivamente os benefícios, mas concentram os custos a determinadas categorias. As políticas de grupos de interesse, diferenciam-se principalmente das políticas majoritárias, por concentrarem tanto os custos como os benefícios em certas categorias[12].

(e) Políticas reais, pseudopolíticas, simbólicas e sem sentido, são classificadas pela sueca Rut Ibez Gunnel Gustafsson (1943). As políticas reais são as mais completas e genuínas, por reunirem o conhecimento e a intenção em resolver um problema público. Nas pseudopolíticas identifica-se a intenção, mas carece de conhecimento. Já, nas políticas simbólicas, embora haja o conhecimento, não há interesse efetivo da tutela do direito. As políticas sem sentido são aquelas desprovidas tanto de intenção quanto de conhecimento[13].

(f) Políticas de governo e políticas de estado, esta tipologia é encontrada na doutrina de Maria Paula Dallari Bucci. As políticas de governo tendem a ser provisórias, por expressarem opções de um governo ou de governos com a mesma orientação ideológica. As políticas de estado são políticas duradouras, encontram respaldo em diferentes concepções ideológicas e governos. As políticas de governo podem se transformar em políticas de estado, quando reunirem condições para se prolongar no tempo[14].

Independentemente da classificação, a abordagem da temática de políticas públicas é multidimensional. Entende-se que a ciência da administração pública estuda com enfoque nas possibilidades de organização para atender às necessidades de produção eficiente dos serviços públicos, enquanto ao direito incumbe cuidar de questões sob o prisma normativo[15]. As decisões políticas para a concretização de determinada política pública não são aleatórias, são resultados do planejamento que envolve inicialmente determinar normativamente os objetivos, apontar os instrumentos a serem utilizados, criar canais de participação social e legitimação democrática e, ainda, estruturar arranjos institucionais[16].

---

11 **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista de Direito da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129.**

12 **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista de Direito da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129.**

13 **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista de Direito da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129.**

14 **SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. Revista de Direito da UNISC, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018. p. 129-130.**

15 MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. In: **Revista de Direito Administrativo Constitucional.** Belo Horizonte, 2019, n. 78, p. 87-113, out/dez. 2019. p. 88.

16 BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação

A análise de arranjos jurídico-institucionais[17] permite a integração de diferentes aspectos e dimensões jurídicas, além de possibilitar a compreensão dinâmica[18]. A implementação das políticas públicas demanda de construções jurídico-institucionais complexas. Os arranjos institucionais consistem na conformidade dos modos de articulações e integrações de atores direta ou indiretamente ligados à política pública. O grau de descentralização, a autonomia, a coordenação e o tipo de relações públicas dependem da consistência do arcabouço jurídico que as estrutura[19].

O aperfeiçoamento das políticas públicas consiste em torná-las mais eficazes, legítimas e efetivas. Maior eficácia ocorre quando são atingidos resultados em menor tempo, com menor custo e mais qualidade. A legitimidade envolve a participação dos atores sociais. Quando realizados os objetivos legais e os direitos constitucionais, a política pública será efetiva[20].

A formulação e execução de políticas públicas são norteadas ainda pelo princípio da sustentabilidade, na medida em que apresenta correspondência dimensional entre as necessidades públicas e os recursos financeiros e orçamentários disponíveis. Políticas públicas exigem tanto a identificação dos anseios públicos quanto a disponibilidade de meios econômicos para sua concretização. O planejamento racional de cada ação e execução de uma política pública resulta na prática da sustentabilidade econômica[21].

O jurista Celso Antônio Bandeira de Melo, em leitura ao artigo 193 da CRFB/1988, afirma ser de dicção claríssima o objetivo da Lei Magna pela justiça social, em consonância a outros dispositivos que estabelecem o objetivo de construir uma sociedade justa e solidária,

---

tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B.(organizadores). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339. Acesso em: 29 jan. 2024. p. 317.

17 Arranjos jurídico-institucionais não são algo distinto dos arranjos institucionais de que são feitas as políticas públicas, são sua institucionalidade jurídica peculiar, seu conjunto ou estrutura normativa (no mais das vezes formal, mas também informal). Elementos compo nentes dos arranjos jurídico-institucionais são, tipicamente, as normas e processos que definem e classificam os elementos estruturantes da política pública, bem como delimitam responsabilidades, funções e competências de entes e agentes públicos e privados, atribuem consequências e punições, criam incentivos, indicam outras fontes normativas e sistematizam a vigência simultânea das normas refe rentes àquela política publica vis-à-vis outros programas de ação governamental. BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico--institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B.(organizadores). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339. Acesso em: 29 jan. 2024. p. 324.

18 BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B.(organizadores). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339. Acesso em: 29 jan. 2024. p. 314.

19 BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B.(organizadores). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339. Acesso em: 29 jan. 2024. p. 317.

20 BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B.(organizadores). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339. Acesso em: 29 jan. 2024. p. 318.

21 MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. In: **Revista de Direito Administrativo Constitucional.** Belo Horizonte, 2019, n. 78, p. 87-113, out/dez. 2019. p. 110.

erradicar a pobreza e reduzir as desigualdades sociais e regionais[22]. A política pública consiste em um conjunto de atos unificados unidos pelo objetivo comum de empreender ou prosseguir determinado projeto governamental. Caso determinada política pública venha a ofender uma norma constitucional, é possível que seja declarada sua inconstitucionalidade. Geralmente apenas será reconhecida a posteriori, quando gerar efeitos[23].

Portanto, o exercício de planejar da administração pública por vezes é afetado pelo controle externo, próprio e elementar do Estado Democrático de Direito. A jurista Maria Sylvia Di Pietro afirma que o Estado de Direito existe quando a administração pública se submete à lei e quando existam instituições hábeis para garantir essa sujeição à lei e aos princípios Constitucionais de legalidade, moralidade, interesse público, publicidade, motivação, impessoalidade, economicidade, razoabilidade e segurança jurídica[24]. Os meios de controle em um Estado mínimo são insuficientes para o exercício do mesmo objetivo de controle no Estado Social. As relações entre Administração e administrado se multiplicaram, a sociedade demanda subvenções, financiamento, escola, saúde, moradia, transporte, sustentabilidade e os mais variados tipos de interesses difusos e coletivos[25].

No entanto, as novas concepções de controle, principalmente a partir de interpretações de conceitos jurídicos indeterminados, reduziram a discricionariedade administrativa e por vezes oneram financeiramente o Estado, o que indiretamente interfere no planejamento de políticas públicas[26].

Embora a legislação de muitos países reconheça o direito a propriedade, o direito social de moradia e seus desdobramentos, em regra, a definição de conceitos, os limites de utilizações e incidências ainda são abertos e indefinidos. Considerando a necessidade de sopesar a delimitação dos direitos envolvidos, muitas vezes objetos de políticas públicas, estuda-se brevemente os instrumentos de políticas urbana da União Europeia, entre eles: Cartas de Leipzig, Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, Pacto de Amesterdam e Agenda Urbana.

Em 30 de novembro de 2020 os Ministros responsáveis pelo desenvolvimento urbano dos Estados-Membros da União Europeia passaram a adotar a Nova Carta de Leipzig. Assim como a anterior, Carta de Leipzig de 2007, o instrumento visa o desenvolvimento integrado, sustentável e resiliente das cidades europeias. Observa-se que a Carta fomenta políticas urbanas integradas para o desenvolvimento urbano sustentável, atua pela capacitação de regramentos comunitários nacionais e regionais.

---

22 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiro, 2010. p. 813.
23 MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo.** São Paulo: Malheiro, 2010. p. 814.
24 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: Ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?. In: **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP.** Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013. p. 03.
25 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: Ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?. In: **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**. Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013. p. 04.
26 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: Ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?. In: **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**. Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013. p. 10.

A Nova Carta de Leipzig, de 2020, consiste um acordo para promover a continuação e o estabelecimento de políticas urbanas nacionais ou regionais, com a finalidade de (a) permitir o intercâmbio de experiências e conhecimentos entre os entes e instituições de todos os níveis, regionais, nacionais e transnacionais da UE para reforçar estratégias integradas e sustentáveis de desenvolvimento urbano; (b) atuar como plataformas de diálogos e de parcerias para assegurar uma governança multinível; (c) apoiar e facilitar os desenvolvimentos de programas de financiamentos nacionais ou regionais por fundos europeus para permitir projetos de desenvolvimentos urbanos integrados e sustentáveis; e, (d) fornecer incentivos às inovações e aos projetos experimentais que abordem os desafios atuais e futuros no domínio do desenvolvimento urbano sustentável[27].

Observa-se encorajamento às instituições europeias, aos Estados-Membros, aos Estados parceiros, às autoridades regionais e às autoridades locais, a fim de que regramentos comunitários, regionais e nacionais sejam desenvolvidos em consonância com a Agenda para o Desenvolvimento Sustentável de 2030, especialmente no Objetivo de Desenvolvimento Sustentável 11, dedicado a tornar as cidades inclusivas, seguras, resilientes e sustentáveis.

Em propósito semelhante está a Pacto de Amesterdam, acordado pelos ministros da União Europeia responsáveis por assuntos urbanos em 30 de maio de 2016, em trabalho pela Agenda Urbana para a UE. Seu plano de ação consiste em promover a melhoria da legislação, facilitar o acesso ao financiamento e reforçar a partilha de conhecimentos sobre questões relevantes para as cidades.

Como temas prioritários da Agenda Urbana foram listados: inclusão de migrantes e refugiados; qualidade do ar; pobreza urbana; habitação; economia circular; empregos e competências na economia local; adaptação climática (incluindo infraestrutura verde); transição energética; uso sustentável do solo e soluções baseadas na natureza; mobilidade urbana; transição digital; contratação pública inovadora e responsável[28].

O Pacto de Amesterdam, relativamente à habitação, "visa promover o acesso a alojamento de boa qualidade e a preços acessíveis. Será dada ênfase à habitação pública a preços acessíveis, à regulamentação em matéria de auxílios estatais e à política geral em matéria de habitação"[29].

A Agenda Urbana para a UE, lançada em 2016 com o Pacto de Amesterdam, deu início a um processo fundamental de governação multinível para melhorar a posição das cidades em matéria de legislação e de elaboração de políticas. A Carta de Leipzing reconhece o trabalho das parcerias multiníveis que são capazes de aprimorar a regulamentação,

27 UNIÃO EUROPEIA. **The New Leipzig Charter**: The transformative power of cities for the common good, Draft of 16 november 2020. Disponível em: https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/nova_carta_de_leipzig_draft_16_nov_2020.pdf. Acesso em: 14 out. 2023. p. 15.

28 UNIÃO EUROPEIA. **Agenda Urbana para a UE:** Pacto de Amesterdão, 30 de maio de 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_pt.pdf. Acesso em: 14 out. 2023. p. 9.

29 UNIÃO EUROPEIA. **Agenda Urbana para a UE:** Pacto de Amesterdão, 30 de maio de 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_pt.pdf. Acesso em: 14 out. 2023. p. 27.

o financiamento e o conhecimento. A governança multinível aperfeiçoa e ajusta os instrumentos de financiamentos, além de reforçar a base comum de conhecimentos sobre questões urbanas na Europa e apoiar as instituições europeias, os Estados-Membros, as autoridades regionais e locais e as áreas funcionais de todas as dimensões[30].

Observa-se o estímulo a programas de incentivos à organização do meio urbano, seja com apoio consultivo seja com instrumentos financeiros. Os programas disponibilizados pelas instituições europeias desempenham um importante papel para a política urbana nas cidades europeias. Entre eles cita-se o Programa de Cooperação Territorial Europeu URBACT, que promove a integração de cidades para que juntas desenvolvam soluções de desafios comuns.

Embora os instrumentos firmados pelos ministros responsáveis por questões urbanas dos Estados-Membros da União Europeia, tanto a Nova Carta de Leipzig quanto o Pacto de Amesterdam, sejam anunciados como informais e não consistam em uma nova legislação, apresentam reflexos positivos na integração comunitária para desenvolvimento de políticas urbanas.

4.1 A atuação do Registrador Imobiliário em procedimento de Reurb

A atividade registral e notarial nasceu da sociedade, que buscou agentes confiáveis para instrumentalizar e redigir o que fosse manifestado pelas partes contratantes, a fim de perpetuar o negócio jurídico de uma forma segura[31]. Até mesmo antes da elaboração da escrita, os negócios podiam ser memorizados por sacerdotes memoristas, cuja integridade era a garantia do cumprimento das relações negociais. Sendo atribuído ao memorista uma das primeiras figuras identificadas como executores da função notarial[32].

Notários e Registradores exercem um serviço público. O serviço público não se confunde com serviço estatal. Serviço público é um serviço que tem por escopo a consecução de um fim público. No caso do serviço notarial e registral, o fim público é a administração pública de interesses privados, cujo objeto material é um direito privado[33]. O objeto do serviço registral é uma atividade jurídica dotada de fé pública, na qualificação jurídico de casos[34].

O Poder Público conserva a titularidade do serviço e transfere sua execução a particulares em colaboração, pessoas físicas com qualificação específica e que foram aprovados em concurso público de provas e títulos. A decisão pela abertura de unidades

30 UNIÃO EUROPEIA. **The New Leipzig Charter**: The transformative power of cities for the common good, Draft of 16 november 2020. Disponível em: https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/nova_carta_de_leipzig_draft_16_nov_2020.pdf. Acesso em: 14 out. 2023. p. 15.

31 BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do direito notarial.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 4.

32 MARTINS, Cláudio. **Direito notarial:** teoria e prática. Fortaleza: Imprensa Universitária Federal do Ceará, 1974. p. 47-48

33 DIP, Ricardo. Aposentadoria compulsória de registradores e notários. In: **Revista de Direito Imobiliário**. Edição nº 47, ano 22, jul/dez de 1999. São Paulo: Revista dos Tribunais.

34 DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010. p. 82.

de registro ou notariais é da Administração, em função das necessidades dos usuários e da adequação do serviço[35].

O doutrinador Celso Antônio Bandeira de Mello conceitua serviço público como sendo toda atividade de oferecimento de utilidade ou comodidade material destinada à satisfação da coletividade e fruível singularmente pelos administrados[36]. O serviço público e de utilidade pública são serviços para o público e que os prestadores de tais serviços são servidores do público. Em matéria registral e notarial o fim precípuo do serviço público ou de utilidade pública é servir ao público e, secundariamente, produzir renda a quem o explora[37].

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro serviço público é "toda atividade material que a lei atribui ao Estado para que a exerça diretamente ou por meio de seus delegados, com o objetivo de satisfazer concretamente às necessidades coletivas, sob regime jurídico total ou parcialmente público"[38].

No sistema brasileiro, os serviços notariais e de registro sempre foram considerados públicos. Tais serviços, até a edição da Lei n. 8.935, de 18 de novembro 1994, eram prestados por pessoal vinculado ao Poder Judiciário. No enquadramento funcional aplicavam-se supletivamente o estatuto dos servidores públicos. O sistema de admissão, regime disciplinar e aposentadoria tinham normas próprias, formuladas pelo Poder Judiciário[39].

Atualmente, a legislação inclui o notário na categoria dos serventuários da Justiça. Na categoria de particulares em colaboração estão as pessoas físicas que prestam serviços ao Estado, sem vínculo empregatício, são os empregados das empresas concessionarias e permissionárias de serviços públicos, os que exercem serviços notariais e de registros, os leiloeiros, os tradutores e os intérpretes públicos. Tratam-se de pessoas que exercem função pública, em seu próprio nome, sem vínculo empregatício, sob fiscalização do Poder Público e não são remuneradas pelos cofres públicos[40].

Esses agentes não são servidores públicos, nem honoríficos, nem representantes do Estado, constituem uma categoria à parte de colaboradores do Poder Público[41]. Cada serviço notarial ou registral (tabelionato de notas, registro de imóveis, registro de pessoais naturais, registro de títulos e documentos e de pessoas jurídicas) constitui-se um plexo unitário e individualizado de atribuições e competências. Os serviços possuem organização técnica e administrativa, considerando sua natureza, notarial ou registral, e sua circunscrição territorial[42].

---

35 RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009. p. 56.

36 **MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro, 2010.** p. 679.

37 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 37ª ed. São Paulo: Malheiros, 2011. p. 370

38 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 424.

39 ORLANDI NETO, Narciso. Serviços notariais e de registro. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Corregedorias do poder judiciário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003. p. 333.

40 DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo.** 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011. p. 533 e 534.

41 MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 37ª ed. São Paulo : Malheiros, 2011. p. 82.

42 **MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de direito administrativo. São Paulo: Malheiro, 2010.** p. 251-252.

Relativamente à natureza, o art. 5º da Lei n. 8.935/94, elenca quais são os titulares do serviço (tabeliães de notas, tabeliães e oficiais de registro de contratos marítimos, tabeliães de protesto de títulos, oficiais de registro de imóveis, oficiais de registro de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, oficiais de registro civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas, e, oficiais de registro de distribuição).

Os serviços de registro de imóveis, de títulos e documentos e civis das pessoas jurídicas, civis das pessoas naturais e de interdições e tutelas possuem algumas limitações territoriais na definição da serventia competente. O registro de imóveis, via de regra, apenas pode praticar atos sobre imóveis que estejam matriculados em seus serviços e sejam de sua circunscrição territorial. As zonas imobiliárias são definidas por atos do Pode Judiciário competente em cada município.

A análise dos documentos encaminhados para registros é denominado de qualificação registral. Para Ricardo Dip, a qualificação é o juízo de prudência, que será negativo, quando o título não estiver em ordem para o registro, ou positivo, quando apto para registro. A qualificação revela o juízo valorativo e jurídico decorrente da prudência registral, do intelecto prático e da técnica do oficial, exercido com independência jurídica[43]. Ricardo Dip, ainda, entende que o registrador, quando exerce a qualificação, é a sentinela dos direitos de toda a comunidade e zela pelo bem comum, é um defensor das liberdades pessoais concretas[44].

O exercício da função qualificadora sujeito os agentes delegatários a uma ordem jurídica, dentro destes ditames possui liberdade decisória. A qualificação não se condiciona a ordens políticas, econômicas, burocráticas e corporativas[45]. A qualificação registral é instrumento de prevenção de litígios e ilegalidades. Prescindi-la incorreria em sujeitar o serviço registral a um mero repertório de todos os atos que fossem apresentados a registro[46].

O art. 1.088, do Provimento n. 04/2023 CGJCE, relaciona e conceitua princípios aplicados à atividade registral imobiliária, a serem respeitados no momento da qualificação registral, seu inciso XIII traz a legalidade. Referido princípio é descrito como uma imposição ao exame prévio da legalidade, validade e eficácia dos títulos, a fim de obstar o registro de títulos inválidos, ineficazes ou imperfeitos que comprometam a segurança jurídica[47].

A inobservância às prescrições legais ou normativas inclusive consiste em infração disciplinar que sujeita o agente delegatório a penalidades, conforme consta do art. 31, inciso I, da Lei n. 8.935/1994. Portanto, a qualificação registral de controle de legalidade

43 DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação do Registro de Imóveis. In.: **Revista de Direito Imobiliário n. 23**. XV Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, Vitória, 1988, p. 37.

44 DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis (Princípios)**. Série Registros sobre Registros, Tomo I. São Paulo: Primvs, 2017, p. 39.

45 RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: **Introdução ao direito notarial e registral**; coordenação Ricardo Dip. – Porto Alegre: IRIB, Fabris, 2004, p. 193.

46 KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral**. Vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 236.

47 PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Provimento n. 04/2023,** de 09 de março de 2023. Institui o Código de Normas do Serviço Notarial e Registral do Estado do Ceará, em substituição aos provimentos anteriores que versem sobre o tema, expedidos por esta Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=13&nuDiario=3034&cdCaderno=1&nuSeqpagina=1. Acesso em: 11 jan. 2024.

além de um dever, princípio atinente a atividade, sujeita o profissional a penalidades quando deixar de observá-la.

Este dever do registrador imobiliário impede que a publicidade do título seja automática, com a mera apresentação no registro de imóveis, pois o juízo qualificatório poderá resultar na negativa para a prática dos atos[48]. O interesse do registrador é na inscrição do título no serviço de sua competência, mas deve fazê-lo com cuidado diante do dever de cumprimento da legalidade e das responsabilidades e penalidades que pode vir a sofrer pela inobservância das prescrições legais.

O alcance ou extensão do exame da legalidade não é definido de forma objetiva na lei. De acordo com o autor Vitor Frederico Kümpel[49] a análise do título refere-se tanto ao documento apresentado como à correspondência do mesmo com o registro, pelo qual se observa o conteúdo do título, a identidade das partes, o objeto, a viabilidade jurídica, o que inclusive interage com outros princípios registrais como princípio da especialidade objetiva e subjetiva, princípio da continuidade, princípio da prioridade e princípio da disponibilidade registral.

Não é possível exaurir os elementos da qualificação de legalidade sem uma análise casuística. A complexidade das relações dos direitos reais e obrigacionais geram inúmeras hipóteses de subsunções normativas. A situação concreta e jurídica de cada núcleo urbano informal (NUI) retratará diferentes medidas a serem adotados tanto no procedimento de demarcação urbanística quanto no registro de imóveis. Por exemplo, áreas urbanizadas com infraestrutura podem dispensar a realização de cronograma de obras.

Para orientar quanto aos atos necessários junto ao registro de imóveis, as profissionais Ana Cristina Souza Maia e Michely Freire Fonseca Cunha classificam a Reurb por graus de complexidade[50]:

Graus de complexidade/ etapas	Reurb complexa	Reurb intermediária	Reurb titulatória	Reurb excepcional
Etapa 01: Destaque de área nas matrículas de origem	Sim	Não	Não	Não
Etapa 02: Abertura de matrícula matriz do NUI	Sim	Não	Não	Não
Etapa 03: Registro do parcelamento do solo	Sim	Sim	Não	Não
Etapa 04: Registro da titulação final outorgada	Sim	Sim	Sim	Não
Etapa 05: Regularização das edificações	Sim	Sim	Depende do caso concreto	Sim

Tabela 1, classificação do grau de complexidade da Reurb. Fonte: tabela extraída da obra "Manual de Regularização Fundiária Urbana"[51].

48 CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**, 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997, p. 276.
49 KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral**. Vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 229.
50 CUNHA, Michely Freire Fonseca; MAIA, Ana Cristina Souza. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. Belo Horizonte: Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, 2021, p. 55-56.
51 CUNHA, Michely Freire Fonseca; MAIA, Ana Cristina Souza. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. Belo Horizonte: Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, 2021, p. 55-56.

Nesta classificação, a Reurb complexa consiste na modalidade em que o Oficial praticará todas as etapas do procedimento, que inicia com a abertura de matrícula matriz, também chamada de matrícula mãe. Após a abertura da matrícula mãe, serão abertas as matrículas individualizadas, nas quais serão averbadas as edificações e registrada a titulação aos ocupantes. A Reurb complexa caracteriza-se quando não há matrícula individualizada para a área destinada ao procedimento solicitado pela municipalidade, mesmo que existam matrículas parciais, sejam unidades autônomas sejam glebas que ultrapassem a área a ser regularizada. Havendo matrículas que integram parcialmente a área regularizada, sobre as mesmas deverá também ser praticado ato de averbação de demarcação, previsto no art. 22, da Lei n. 13.465/2017.

Para a Reurb intermediária haverá a precedência de matrícula-mãe com a descrição do núcleo a ser regularizado. A partir da matrícula preexistente haverá a abertura das matrículas individualizadas, o registro da titulação da outorga e a regularização das edificações.

Na sequência, a classificação traz a Reurb apenas titulatória, segundo a qual a especialidade objetiva está perfeita no fólio real, com a individualização das matrículas correspondentes aos lotes existentes, mas há irregularidade no aspecto subjetivo/proprietário. De acordo com as autoras da classificação, a Reurb titulatória pode ser utilizada em casos de falecimento de pessoa física ou falência da pessoa jurídica titulares tabulares dos imóveis[52]. Há divergências e ressalvas sobre o entendimento, como será visto em no tópico “4.1.2”. A Reurb titulatória também ocorre quando há substituição da legitimação de posse prevista na revogada Lei n. 11.977/09 pela propriedade plena da legitimação fundiária, conforme previsto no art. 92, § 4º, Decreto n. 9.310/2018.

Por fim, a classificação considera Reurb excepcional quando a única pendência na matrícula do imóvel está na ausência da averbação de construção. Nesta situação, o terreno está regularmente inscrito no registro de imóveis e há coincidência entre o atual ocupante e o proprietário tabular. Serve a certidão de regularização fundiária apenas para regularização das edificações.

Independente do grau de complexidade todas as modalidades pressupõe a existência de núcleo urbano informal consolidado em 22/12/2016. A autora Paola de Castro Ribeiro Macedo, dedica-se inclusive a alertar sobre a prevenção ao aparecimento de novos núcleos urbanos. Para a autora, não se pode permitir que a legislação da regularização fundiária sirva de incentivo à criação de novos núcleos informais, em desacordo a regras urbanística, ambientais, tributárias, notariais e registrais[53].

Ainda, defende a importância de que sejam apenas elegíveis à Reurb apenas os núcleos implantados antes de 22 de dezembro de 2016 (data da Medida Provisória 759).

52 CUNHA, Michely Freire Fonseca; MAIA, Ana Cristina Souza. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. Belo Horizonte: Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, 2021, p. 56-57.

53 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 219.

Segundo a autora, esta conduta evita a perpetuação da prática decorrente das anistias, premiando aqueles que desobedeceram às leis vigentes à época. A regularização não pode ser utilizada como instrumento de flexibilização para novos assentamentos em desobediência ao direito posto, às leis e normas urbanísticas, ambientais e sociais, trata-se de um instrumento usado para corrigir uma situação informal consolidada[54].

Na sequência são abordados pontos divergentes a serem enfrentados na qualificação registral, inicia-se da Reurb excepcional, que possui menos etapas, até a complexa. Cada fase é somada, ou seja, a Reurb complexa, além das demandas que lhe são particulares, integrará também as complicações das demais possibilidades.

4.1.1 Procedimentalização da Reurb excepcional: dispensa da comprovação de recolhimento à contribuição previdenciária

A aplicação da Reurb denominada excepcional segue dispensas também regulamentadas em outros diplomas legais. Para averbações de construções, regra geral, são necessários alvará, habite-se, documento de responsabilidade técnica e recolhimento de contribuição à Seguridade Social. Fora do procedimento de Reurb, a exigência de habite-se é dispensada para construção unifamiliar de um pavimento finalizada há mais de cinco anos em área predominantemente ocupada por população de baixa renda, conforme disciplina do art. 247-A, da Lei n. 6.015/1973. A dispensa de apresentação de certidão negativa de contribuições à Seguridade Social ocorre na hipótese do art. 30, inciso VIII, da Lei n. 8.212/1991, para construções residenciais unifamiliares executada sem mão-de-obra assalariada.

No padrão destas regulamentações anteriores, o art. 13, p. 1º, inciso V, e p. 2º, da Lei n. 13.465/2017, autoriza a dispensa de regularização fiscal e previdenciária para construções de até setenta metros quadrados no âmbito da Reurb-S.

No procedimento de Reurb relativos a conjuntos habitacionais, incide dispensa específica. O art. 60, da Lei n. 13.465/2017, prevê a dispensa de habite-se para regularização de construções de conjuntos habitacionais, inclusive na modalidade de Reurb-E. O habite-se e a certidão de contribuições previdenciais são dispensadas na Reurb-S para conjuntos habitacionais, art. 60, da Lei n. 13.465/2017.

Em se tratando de condomínios urbanos simples, o art. 63, da Lei n. 13.465/2017, é admitida a mera notícia da averbação de construção em Reurb-S, sendo nestes casos dispensados habite-se e as certidões fiscais e previdenciárias. Há entendimento no sentido de que a dispensa apenas permite que seja publicizada a notícia da construção na matrícula do imóvel, sem que corresponda a regularidade formal da averbação da construção. De modo que, futuramente, poderá o interessado legalizar de fato a averbação da construção, com a apresentação dos documentos pertinentes: habite-se e CND da obra[55].

---

54 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 220.
55 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 253.

A Reurb-E não recebe a dispensa de apresentação de certidões negativas de tributos e contribuições previdenciárias para regularização em conjuntos habitacionais, condomínios urbanos simples e demais construções. A Reurb-E também não recebe dispensa de habite-se quando constituída por condomínio urbano simples, na forma do art. 63 da Lei n. 13.465/2017.

Mesmo fora da Reurb, não é pacífica a matéria sobre a dispensa de comprovação da regularidade fiscal na averbação de construção. Há entendimento pela inexigibilidade da certidão de débitos, com base na posição do STF, na ADI n. 394-1, em que conclui que o Estado não pode se valer da exigência de certidões negativas de débitos como via oblíqua para a cobrança de créditos tributários, sob pena de configurar sanção política. Em corrente oposta, a inconstitucionalidade declarada na ADI 394-1 não alcançaria o art. 47 da Lei n. 8.212/1991.

O legislador no projeto que originou a Lei n. 14.382/2022, de 27 de junho de 2022, objeto de conversão da Medida Provisória n. 1.085/2021, previu a revogação dos incisos I e II do art. 47, da Lei 8.212/1991. Referida revogação, foi alvo de veto presidencial, que, embora reconheça a boa intenção do legislador, a revogação contraria o interesse público ao dispensar a comprovação de regularidade fiscal, o que reduz as garantias atribuídas ao crédito tributário, nos termos do art. 205, do CTN[56].

As razões do veto, ainda ressaltam que o controle da regularidade fiscal, ao mesmo tempo que exerce uma cobrança indireta ao contribuinte, procura prevenir a ineficácia de negócios entre devedor e terceiro, a medida que evita o comprometimento do patrimônio sujeito à satisfação do crédito fazendário. Diante disso, considera que a revogação afetaria a proteção do terceiro de boa-fé, pelo desconhecimento da existência de eventual débito do devedor da Fazenda Pública, sujeitando a prejuízo aqueles que fossem induzidos a celebrar negócio presumivelmente fraudulento, a teor do disposto no art. 185, do CTN[57].

Mesmo com o veto presidencial sobre a revogação que incidiria sobre o art. 47, da Lei n. 8.212/1991, a matéria ainda é divergente. Por exemplo, a Corregedoria-Geral de Justiça de Santa Catarina proferiu entendimento, em 11 de agosto de 2022, posteriormente a publicação da Lei n. 14.382/2022, no processo n. 0025727-53.2022.8.24.0710, no qual mantém posicionamento pela inexigibilidade da comprovação de regularidade fiscal, desde que publicizada na matrícula do imóvel[58].

56 BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. **Regularização Fundiária.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 01 dez. 2023.

57 BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. **Regularização Fundiária.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 01 dez. 2023.

58 PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial. Pedido de Revisão do Art. 677-A n. 0025727-53.2022.8.24.0710. Requerente: interina do Ofício de Registro de Imóveis de Capivari de Baixo. Relator: Desembargador Rubens Schulz. Juiz-Corregedor Rafael Maas dos Anjos. Florianópolis, SC, 12 de agosto de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico N. 3837**. 15 de Agosto de 2022, n. 3837, p. 4-5. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=3837&cdCaderno=4. Acesso em: 05 dez. 2023.

Quanto à Regularização Fundiária, o legislador, não apenas dispensou a comprovação de regularidade fiscal, mas impôs vedação ao dever de fiscalizar dos Registradores Imobiliários no caso da Reurb-S, conforme § 2º, do art. 13, da Lei n. 13.465/2017[59].

Também ocorre vedação a verificação de regularidade fiscal dos legitimados, ou seja, o requerente da Reurb, art. 44, da Lei n. 13.465/2017, ao tratar de fase registrária da Reurb, em seu § 3º, sendo acrescentada a desnecessidade de regularidade do cadastro de imóvel rural junto ao Incra, no § 4º, art. 44. da Lei n. 13.465/2017[60].

O dever de fiscalização dos registradores imobiliário no recolhimento de tributos na Reurb foi limitado pelos citados dispositivos legais. Assim como em outras matérias, não há consenso sobre o dever de fiscalização dos registradores imobiliários. A divergência de entendimentos é escancarada, por exemplo, quanto a apresentação da certidão de regularidade de obra emitida para construção imobiliária. A matéria foi alvo de uniformização extrajudicial pelo CNJ, pela desnecessidade da certidão, referido entendimento seria consolidado por ocasião da Lei n. 14.382/2022, no entanto, foi objeto de veto presidencial. Embora anunciado o posicionamento do Poder Executivo, com o veto, a aplicabilidade da matéria não é pacífica. Considerações complementares são realizadas no tópico “4.3” do presente trabalho.

4.1.2 Reurb meramente titulatória: supressão de instrumentos jurídicos e recolhimentos de tributos

No Código Civil, 2002, a aquisição da propriedade imóvel ocorre por usucapião, pelo registro de título e por acessão. A Lei n. 13.465/2017 inova em relação ao Código Civil de 2002 por admitir a aquisição do direito real de propriedade pela legitimação fundiária, conceituada em seu art. 11, inciso VII. A legitimação fundiária, da Lei n. 13.465/2017, art. 23, consiste em forma originária de aquisição de propriedade urbana, seja anteriormente pública seja privada, conferida por ato do poder público a quem que nela estava na data do marco temporal, de 22 de dezembro de 2016.

Embora a aquisição pela Reurb represente forma originária de aquisição de propriedade, o art. 20, da Lei n. 13.465/2017, prevê a notificação dos titulares de domínio.

59 Lei n. 13.465/2017. Art. 13. A Reurb compreende duas modalidades: I - Reurb de Interesse Social (Reurb-S) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados predominantemente por população de baixa renda, assim declarados em ato do Poder Executivo municipal; e II - Reurb de Interesse Específico (Reurb-E) - regularização fundiária aplicável aos núcleos urbanos informais ocupados por população não qualificada na hipótese de que trata o inciso I deste artigo. § 1º Serão isentos de custas e emolumentos, entre outros, os seguintes atos registrais relacionados à Reurb-S: (…) § 2º Os atos de que trata este artigo independem da comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias, **sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação.** § 3º O disposto nos §§ 1º e 2º deste artigo aplica-se também à Reurb-S que tenha por objeto conjuntos habitacionais ou condomínios de interesse social construídos pelo poder público, diretamente ou por meio da administração pública indireta, que já se encontrem implantados em 22 de dezembro de 2016. (gritos nossos)

60 Lei n. 13.465/2017. Art. 44. Recebida a CRF, cumprirá ao oficial do cartório de registro de imóveis prenotá-la, autuá-la, instaurar o procedimento registral e, no prazo de quinze dias, emitir a respectiva nota de exigência ou praticar os atos tendentes ao registro. (…) **§ 3º O registro da CRF dispensa a comprovação do pagamento de tributos ou penalidades tributárias de responsabilidade dos legitimados. § 4º O registro da CRF aprovado independe de averbação prévia do cancelamento do cadastro de imóvel rural no Instituto Nacional de Colonização e Reforma Agrária (Incra)**. (grifos nossos)

Assim, na Reurb titulatória existe uma matrícula e nela consta um proprietário, que faticamente é o proprietário anterior. A ausência de novo título translativo de domínio incorreu na irregularidade que ensejou no procedimento de Reurb. Para efeitos de cumprimento do art. 20, da Lei n. 13.465/2017, o oficial de registro de imóveis deve observar se ocorreu a notificação dos titulares de direitos reais, que constam nas matrículas atingidas.

A Reurb titulatória dispensa a elaboração de projeto de regularização fundiária, por aplicação da exceção prevista no art. 21, p. 2º, do Decreto n. 9.310/2018, que afasta a necessidade do projeto para núcleos urbanos regularmente registrados em que a pendência se restringe a titulação de seus ocupantes.

A Reurb meramente titulatória merece atenção em sua utilização, principalmente quando aplicada para reconhecer a titularidade de forma a preterir um inventário ou uma compra e venda, por exemplo.

Existem divergências na aplicação da Reurb titulatória. A autora Paola de Castro Ribeiro Macedo, em aplicação do art. 11, inciso II, da Lei n. 13.465/2017, apresenta entendimento pela possibilidade de Reurb titulatória apenas em parcelamentos irregulares, ou seja, registrados fora dos parâmetros da Lei n. 6.766/1979. Para a autora, permitir a titulação de unidades não advindas de regularização fundiária parece violar o direito à estabilidade do sistema registral imobiliário uma vez que os instrumentos de titulação aos ocupantes são devastadores aos proprietários dos imóveis[61].

Nos empreendimentos regulares, em que ocorreu o regular parcelamento do solo e abertura de matrículas, a aquisição dos direitos reais deverá seguir a legislação ordinária, com a lavratura de escrituras públicas e instrumentos particulares a fim de transmitir a propriedade aos adquirentes das unidades[62]. Inclusive existem instrumentos regularmente previstos e disciplinados no ordenamento nacional, na hipótese dos loteadores ou dos incorporadores se recusarem a transmitir o domínio sobre os imóveis, tratam-se da adjudicação compulsória ou da usucapião, a depender das características de cada caso concreto, ambos podem ocorrer na via extrajudicial.

A legislação da Reurb disciplina institutos de exceção, com cabimento em situações extremas. Não é o caso dos imóveis regulares, pendentes de outorga de direitos reais pelos empreendedores ou realizações de inventários pelos herdeiros. Se ampliada a utilização da Reurb para obter a transmissão de domínio em loteamentos regulares, deixa-se de recolher os impostos incidentes e afasta-se da obrigatoriedade de lavratura de escrituras pública, em possível burla ao arcabouça legal de transmissão da propriedade formal[63].

A autora ainda destaca que a Reurb não possui o propósito de evitar o pagamento de tributos, taxas ou permitir a perda da propriedade daqueles que cumpriram rigorosamente

61 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 78.
62 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 79.
63 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 79.

a legislação de parcelamento do solo. Pelo contrário, a Lei n. 13.465/2017 foi criada para regularizar núcleos urbanos informais, de divisões de terras que trouxeram insegurança jurídica.

4.1.3 Reurb intermediária: princípios da continuidade, especialidade e disponibilidade

Na Reurb classificada como intermediária existe uma matrícula mãe, da qual serão abertas as matrículas individualizadas para cada unidade autônoma ou lote. Diferencia-se da Reurb meramente titulatória, por nesta já existirem as matrículas individualizadas. E, diferencia-se da Reurb complexa, por nesta sequer existir uma matrícula-mãe.

As maiores indagações particulares da Reurb intermediária estão na análise da continuidade, disponibilidade, especialidade objetiva e subjetiva. O art. 1.088, do Provimento n. 04/2023 CGJCE[64], relaciona e conceitua princípios aplicados à atividade registral imobiliária.

O princípio da continuidade registral, caracterizado pelos artigos 195, 222 e 237, da Lei n. 6.015/73, impede o lançamento de qualquer ato de registro sem a existência de ato anterior, garante a sucessividade da cadeia de titularidade do imóvel. Apenas o titular possui o direito de dispor do imóvel, o que impede que terceiros pratiquem atos fraudulentos relativamente à imóveis de que não possuam.

De modo complementar o princípio da disponibilidade, com fundamento no art. 195, da Lei n. 6.015/73, prevê que titular apenas poderá dispor de direitos que tenha sobre o imóvel e não incidente por restrição de disponibilidade, que pode ser jurídica ou convencional. A problemática instala-se na hipótese de imóvel regularmente matriculado e com titularidade diversa ser objeto de Reurb intermediária, quando não legitimada por instituto de aquisição originária de propriedade.

O princípio da especialidade objetiva, com fundamento nos artigos 176, § 1º, II, 3, e 222, da Lei n. 6.015/73, exige a plena e perfeita identificação do imóvel, tal princípio evita sobreposições de áreas e exige a correta e completa identificação e localização do imóvel. O princípio está em consonância com o sistema de fólio real, adotado no Brasil deste a Lei n. 6.015/73, pela noção de que a matrícula corresponde a uma unidade territorial

---

64 Provimento n. 04/2023, CGJCE, Art. 1.088. Aos serviços, à função e à atividade registral imobiliária aplicam-se os princípios da: (…) VI - Continuidade - impede o lançamento de qualquer ato de registro sem a existência de registro anterior que lhe dê suporte formal e preserva as referências originárias, derivadas e sucessivas, de modo a resguardar a cadeia de titularidade do imóvel. (…) X - Especialidade objetiva - exige a plena e perfeita identificação do imóvel nos documentos, apresentados para registro, entendido a isso pela observância dos requisitos previstos no art. 176, §1º, II, 3 e no art. 225 da Lei nº 6.015/73 o que pode se dar pela instrução do título com documentos oficiais, e ressalvadas as exceções legais que autorizam a apuração de remanescente em momento posterior (vias férreas, aplicação dos artigos 195-A e 195-B da Lei nº 6.015/73, desapropriações judiciais, regularizações fundiárias). XI - Especialidade subjetiva - exige a perfeita identificação e qualificação das pessoas nomeadas nos títulos levados a registro. XII - Disponibilidade - estabelece que ninguém pode transferir mais direitos do que os constituídos pelo Registro Imobiliário, a compreender as disponibilidades física (área disponível do imóvel) e jurídica (a vincular o ato de disposição à situação jurídica do imóvel e da pessoa). PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Provimento n. 04/2023, de 09 de março de 2023.** Institui o Código de Normas do Serviço Notarial e Registral do Estado do Ceará, em substituição aos provimentos anteriores que versem sobre o tema, expedidos por esta Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=13&nuDiario=3034&cdCaderno=1&nuSeqpagina=1. Acesso em: 11 jan. 2024.

com continuidade de área, contornos definidos e individualizados de outras glebas[65]. A especialidade subjetiva, por sua vez, consiste na perfeita identificação e qualificação das pessoas, sejam físicas sejam jurídicas, que venham a ter ingresso na matrícula do imóvel, os elementos mínimos de identificação constam do art. 176, § 1º, II, 4, Lei n. 6.015/73, em que exige nome, domicílio, nacionalidade, estado civil, profissão, número do cadastro de pessoa física, número do registro geral ou filiação.

Ressalva-se que estas discussões não serão levantadas quando utilizados os institutos de aquisição originária de propriedade como legitimação fundiária, legitimação de posse ou usucapião. Nos demais institutos, em que não há aquisição originária da propriedade, considerando que há uma matrícula anterior que é total ou parcialmente atingida pela Reurb, e vice-versa, dificilmente haverá continuidade entre os dados constantes do fólio real e os apresentados pelos legitimados da Reurb.

A fim de evitar que questionamentos sobre especialidade e disponibilidade se perpetuassem e inviabilizassem a Reurb, a própria Lei n. 13.465/2017 disciplina o procedimento de demarcação urbanística, no art. 19 e seguintes, prevendo inclusive em caso de impugnação a possibilidade de mediação (art. 21, § 3º) e arbitragem (art. 21, § 4º).

Diferentemente do regramento anterior, em que a revogada Lei n. 11.977/2009 estabelecida que o procedimento das notificações aos proprietários tabulares fosse realizado pelo registro imobiliário, a legislação atual atribui ao poder público a execução de todo procedimento. Cabe ao registrador imobiliário apenas o controle de legalidade, quando da qualificação dos documentos. A critério do poder público, a procedimento de notificação poderá ocorrer via registro de imóveis, art. 20, § 5º, Lei n. 13.465/2017.

A demarcação urbanística não possui o condão de transferir a propriedade, ela serve para delimitar a área a ser regularizada e afetar as matrículas imobiliárias, para que posteriormente sejam registrados algum ato entre os institutos exemplificados no art. 15, da Lei n. 13.465/2017.

4.1.4 Reurb complexa: qualificação completa

A Reurb classificada como complexa ocorre quando não há matrícula mãe para a área em procedimento de Reurb. Os atos a serem praticados pelo registrador imobiliário iniciam-se com a abertura da matrícula. A Lei n. 13.465/2017 em vista a regularização de uma situação consolidada mitiga exigências ou momentos de cumprimento de requisitos.

Apesar de na Reurb complexa não existir a matrícula mãe da área em procedimento de regularização, podem existir matrículas de alguns lotes que estejam insertos na área demarcada, o que merece atenção dos legitimados. Desde a Lei n. 6.015/73 adota-se a unicidade matricial, pela qual cada matrícula corresponderá a um imóvel, e vice-versa, art. 176, §1º, inciso I, da Lei n. 6.015/73, sem que em regra seja possível abrir uma nova matrícula quando o imóvel já está no fólio real.

---

65 KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral**. Vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020, p. 267.

Em NUI é comum que proprietários tenham individualmente demandado em procedimentos de usucapião, seja judicial seja extrajudicialmente, para declaração do direito real de propriedade sobre seus imóveis, a partir dos quais é realizada a abertura de matrícula própria para aquele lote. A identificação das áreas usucapidas é requisito mínimo obrigatório para conter no projeto urbanístico. Portanto, o imóvel usucapido deve ser respeitado no projeto de regularização.

Se no momento do registro for identificado imóvel matriculado por aquisição originária de propriedade por usucapião, com sobreposição de área ao projeto do Reurb e proprietário conflitante, deverá ser oportunizada a impugnação na forma do art. 46, § 2º, Lei 13.465/2017.

Não apenas a regularidade formal deve ser observada, como também cabe destaque a qualidade e as características das áreas demarcadas. Relativamente às áreas de riscos, lei geral e a própria para Reurb são similares quando preveem a necessidade de que sejam afastadas as condições de riscos antes do ingresso no registro de imóveis. Pela legislação do parcelamento do solo urbano, Lei 6.766/79, art. 3º, parágrafo único, apenas é admitido o parcelamento em áreas alagadiças, em declive superior a 30%, de aterros, geologicamente instáveis e poluídas quando previamente sanado o risco ou autorizado pela autoridade competente, conforme o caso.

Considerando que a Reurb trabalha com o NUI consolidado, não é possível exigir que o risco seja afastado antes de sua existência. Na Reurb é exigido que o risco seja afastado antes da aprovação da Reurb, que precede o registro. O art. 39, da Lei n. 13.465/2017 exige que sejam realizados estudos técnicos em áreas de riscos geotécnicos, de inundações e outros. O parágrafo primeiro do dispositivo afirma que para a aprovação da Reurb é indispensável a implantação das medidas indicadas nos estudos técnicos pela eliminação, correção ou administração dos riscos. Não sendo possível afastar o risco, é necessária a realocação dos ocupantes.

Nota-se que a Lei 13.465/2017 não admite a regularização de NUI em área de risco, visto que será imprescindível a implantação das medidas que eliminem, corrijam ou administrem os riscos constatados por estudos técnicos previamente realizados.

Tratando-se de Reurb em unidade de conservação, merece destaque as primeiras conclusões apontadas pelo jurista Marcos Roberto Funari, que alerta ser possível a Reurb exclusivamente em unidades de conservação de uso sustentável[66], admitida pelo art. 11, § 3º, Lei n. 13.465/2017. Não cabe a Reurb nas unidades de conservação de uso integral[67], por nestes espaços ser proibido o uso direto dos recursos naturais e exigida a manutenção dos ecossistemas livres da interferência humana[68].

66 Lei n. 9.985/2000, Art. 14. Constituem o Grupo das Unidades de Uso Sustentável as seguintes categorias de unidade de conservação: I - Área de Proteção Ambiental; II - Área de Relevante Interesse Ecológico; III - Floresta Nacional; IV - Reserva Extrativista; V - Reserva de Fauna; VI – Reserva de Desenvolvimento Sustentável; e VII - Reserva Particular do Patrimônio Natural.

67 Lei n. 9.985/2000, Art. 8º. O grupo das Unidades de Proteção Integral é composto pelas seguintes categorias de unidade de conservação: I - Estação Ecológica; II - Reserva Biológica; III - Parque Nacional; IV - Monumento Natural; V - Refúgio de Vida Silvestre.

68 FUNARI, Marcos Roberto. A Regularização Fundiária Urbana nas Unidades de Conservação e nas Áreas de Proteção aos Mananciais. In: **Regularização fundiária urbana:** desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017.

Caso sobre a matrícula integrante da demarcação urbanística esteja averbação uma unidade de conservação de uso integral não poderá ser realizado o registro enquanto subsistir a condição. Destaca-se novamente a importância da concentração dos atos nas matrículas dos imóveis, para que seja dado amplo conhecimento e possibilite a proteção sobre a área.

Para o registro de unidades de uso sustentável, áreas de preservação permanente (APP) ou áreas de proteção de mananciais devem ser elaborados estudos técnicos que justifiquem as melhorias ambientais, inclusive por meio de compensações ambientais. As modalidades de Reurb-S e Reurb-E são admitidas em tais áreas, diferem-se nos elementos que devem constar nos estudos técnicos, conforme respectivamente relacionados nos artigos 64 e 65, da Lei n. 12.651/2012, Código Florestal.

Referente às dimensões dos lotes, a Reurb não impõe medidas mínimas. Sendo admitido o reconhecimento de direito real sobre qualquer tamanho de lote consolidado no NUI. A ausência de dimensões mínimas também já eram praticadas em aquisição de propriedade por usucapião, considerando a situação consolidada.

Institutos Jurídicos	Regra Geral	Reurb
Usucapião	Unicidade Matricial. Art. 227, Lei n. 6.015/79	Respeito a aquisição originária da propriedade. Art. 36, inciso V, Lei n. 13.465/2017. Notificação. Art. 46, § 2º, Lei n. 13.465/2017
Áreas de Riscos	Riscos previamente afastados. Art. 3º, parágrafo único, Lei n. 6.766/79.	Implantação de medidas dos estudos técnicos, riscos afastados antes da aprovação da Reurb. Art. 39, Lei n. 13.465/2017.
Unidade de uso sustentável, APP e Mananciais	Não admitido	Admitida com estudos. Art. 11, § 3º, Lei n. 13.465/2017. Artigos 64 e 65, Lei n. 12.651/2012.
Dimensões lotes	Art. 4º, Lei n. 6.766/1979	Não impõe dimensões mínimas. Apenas em Reurb-E prevê a faixa não edificável ao longo de cursos d'água, art. 4º, § 7º, Decreto n. 9.310/2018.

Tabela 2. Fonte: elaboração própria.

Entre os aspectos de controle de legalidade a serem qualificados na Reurb constam:

(a) notificações dos titulares e publicações de editais (não é necessário a apresentação das notificações, basta que a CRF indique quais pessoas foram notificadas para fins de controle de legalidade), artigos 20 e 44, § 6º, Lei n. 13.465/2017;

(b) resoluções de impugnações, art. 21, Lei n. 13.465/2017;

(c) licenciamento urbanístico e ambiental, art. 12, da Lei n. 13.465/2017;

(d) estudos de viabilidade, artigos 36 e 35, III, VII e VIII, Lei n. 13.465/2017; elementos do memorial descritivo, art. 32, Decreto n. 9.310/2018;

(e) infraestrutura básica, art. 37, Lei n. 13.465/2017;

Coordenadores: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019, p. 462.

(f) correspondência entre plantas e memoriais descritivos;

(g) medidas em georreferenciamento, por clara opção legislativa, art. 35, inciso I, da Lei n. 13.465/2017, e artigos 28, inciso I, e 29, do Decreto n. 9.310/2018.

4.2 Atuação do Tabelionato de Notas em procedimento de Reurb

O instituto que normalmente recebe maior destaque de aquisição de propriedade na regularização fundiária urbana é a legitimação fundiária. A legitimação fundiária foi criada pela Lei n. 13.465/2017 em seu artigo 23. A legitimação fundiária é conceituada como sendo uma forma de aquisição originária do direito real de propriedade por ato do poder público. Atos de competência de tabelionatos de notas, como escrituras públicas, são dispensados na legitimação fundiária, conforme art. 23, § 5º, da Lei n. 13.465/2017.

Demais institutos são admitidos para Reurb em rol exemplificativo do art. 15 da Lei n. 13.465/2017, dentre os quais constam usucapião, compra e venda, doação e alienação de imóveis pela administração pública diretamente para seu detentor. Nestes casos não foi afastada a necessidade de escritura pública para validade da constituição ou transferência de direitos reais sobre imóveis de valor superior a trinta vezes o maior salário mínimo vigente no país, conforme determina o art. 108, do Código Civil de 2002. Portanto, a validade de atos por usucapiões, doações, compras e vendas, alienações de imóveis pela administração pública e demais institutos sem dispensas legais, mesmo que para fins de Reurb, serão válidos quando realizados por escrituras públicas e atas notariais, conforme o caso.

Ressalva-se que a hipótese de alienação de imóvel pela administração pública diretamente para seu detentor encontra dispensa de escritura pública quando realizada no procedimento de Reurb-S. A alienação de bens da administração pública subordina a existência de interesse público justificado, está prevista no art. 76, da Lei n. 14.133/2021, que para fins de Reurb dispensa a desafetação, conforme art. 71, da Lei n. 13.465/2017.

Exclusivamente no Reurb-S a Certidão de Autorização de Transferência (CAT-Reurb-S) é título hábil para ingresso no registro de imóveis na aquisição do direito real, conforme previsão expressa do art. 87, da Lei n. 13.465/2017. Portanto, tratando-se de modalidade de Reurb-E é necessária a formalização via escritura pública para validade da constituição ou transferência do direito real, na forma que determina o art. 108, do CC/2002.

4.3 Responsabilidade tributária do Notário e do Registrador dos atos que praticar para fins de Reurb

Agentes delegatários possuem o dever de fiscalizar o recolhimento dos impostos incidentes sobre os atos que praticam, conforme determina o inciso XI, do art. 30, da Lei n. 8.935/1994, que regulamenta os serviços notariais e de registro. Em regra, a ausência de tal fiscalização pode gerar a responsabilidade dos profissionais pelo recolhimento dos

tributos devidos, é o disposto do art. 134, inciso VI, da Lei n. 5.173/1966, que institui o Código Tributário Nacional - CTN. Esta responsabilidade ocorre de forma subsidiária, sendo exigível no caso de impossibilidade da obrigação principal pelo contribuinte.

A legislação tributária prevê que a responsabilização pelo crédito tributário pode ser atribuído a terceira pessoa, na forma que autoriza o art. 128, do CTN. A combinação destes dispositivos, artigos 128, 134, inciso VI, do CTN e art. 30, inciso XI, da Lei n. 8.935/1994, confere aos registradores e tabeliães dever funcional e responsabilidade tributária subsidiária sobre créditos tributários. A fiscalização realizada pelos registradores e tabeliães no recolhimento de tributos ocorre inclusive em hipóteses de não incidência e isenção[69], em regra, com exigência de apresentação da devida certidão do órgão competente.

Na sequência, o art. 135, inciso I, do CTN, prevê que o terceiro será responsabilizado pessoalmente quando os atos praticados ocorrem com excesso de poder ou em infração de lei.

A falta de coordenação entre os diferentes poderes, órgãos e entidades, sujeitos aplicadores da legislação e de políticas públicas, potencializa conflitos. O cenário retrata falhas estruturais, que na oportunidade de serem resolvidas são, ao contrário, sobressaltadas e intensificadas.

Na Exposição de Motivos[70] da Medida Provisória n. 759/2016, consta justificativa de que a regularização fundiária urbana contribui para o aumento do patrimônio imobiliário no país e "representa a inserção de capital na economia, à medida que agrega valor aos imóveis regularizados, os quais, inclusive, tornam-se alvo de tributação (IPTU, ITR, ITBI) ou de cobrança de preços públicos (foros e laudêmios)".

O artigo 28 e seguintes da Lei n. 13.465/2017 prevê o procedimento administrativo da Reurb composto pelas fases postulatória, instrutória, decisória e registrária. A legitimação fundiária, considerando a titulação originária do direito real de propriedade, pode possibilitar a extinção de débitos fiscais a loteadores, que por culpa ou dolo, permitiram ou consentiram com a ocupação desordenada de seu imóvel[71].

Na fase instrutória, segundo o mesmo autor[72] o procedimento de autocomposição será instruído com o levantamento de passivos tributários ambientais e administrativos dos bens objeto da regularização. Caso a mediação seja infrutífera, é possível a arbitragem.

Embora a Lei Ordinária n. 13.465/2017 não preveja a extinção ou isenção expressa de débitos e tributos, a definição do instituto de legitimação fundiária como propriedade

69 KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral**. Vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020. p. 1974.

70 PADILHA, Eliseu; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de. **Exposição de Motivos Interministerial n. 00020/2016.** MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016. Medida Provisória 759/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 02 dez. 2023. p. 10.

71 LIMA, Leo Vinícius Pires de. Reurb e seus Instrumentos. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 53.

72 LIMA, Leo Vinícius Pires de. Reurb e seus Instrumentos. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019, p. 53.

originária enseja na não cobrança de tributos, como Imposto sobre Propriedade Predial e Territorial Urbana (IPTU), Imposto sobre a Propriedade Territorial Rural (ITR) e eventuais Imposto sobre Transmissão de Bens Imóveis (ITBI) e Imposto sobre Doação ou Causa Mortis (ITCD) anteriores ao marco temporal de 22/12/2016.

A limitação ao poder de tributar é matéria reservada a Lei Complementar, na forma do art. 146, inciso II, da CRFB/1988. A Lei n. 13.465/2017 é Lei Ordinária.

O § 2º, do art. 13, da Lei n. 13.465/2017, impõe vedação ao dever de fiscalizar dos Registradores Imobiliários. Referida disposição é reforçada no art. 44, da Lei n. 13.465/2017, ao tratar de fase registrária da Reurb, em seu § 3º, sendo acrescentada a desnecessidade de regularidade do cadastro de imóvel rural junto ao Incra, no § 4º.

A matéria não é pacífica. Há doutrina que entende que a vedação a exigência de comprovação tributária ocorre nas duas modalidades de regularizações fundiárias, Reurb-E e Reurb-S, em função dos artigos da Lei n. 13.465/2017 não restringirem a alguma das modalidades[73]. No entanto, o Decreto n. 9.310/2018, em dispositivos com redações semelhantes aos da Lei n. 13.465/2017, prevê a vedação da exigência de comprovação de regularidade fiscal apenas em caso de Reurb-S, nos artigos 5º, § 2º, e 55, Decreto n. 9.310/2018[74]. Ambos regramentos não são leis complementares e são alvos de ações diretas de inconstitucionalidades, que enquanto pendentes de julgamentos estão em vigor e produzem efeitos.

Independentemente da corrente adotada, a dispensa de comprovação da regularidade fiscal não é absoluta. Em nenhum dispositivo a vedação ao dever de exigir a comprovação de regularidade fiscal é genérica ou acolhe todos os atos a praticados no procedimento da Reurb.

O § 2º, do art. 13, da Lei n. 13.465/2017, afirma que os atos de que trata o artigo independem da comprovação de pagamento de tributos ou penalidades tributárias, sendo vedado ao oficial de registro de imóveis exigir sua comprovação. Neste caso, há limitação para os atos descritos no artigo que consistem em: primeiro registro da Reurb-S, registro da legitimação fundiária, registro de legitimação de posse e sua conversão em propriedade, registro da CRF, primeira averbação de construção até setenta metros quadrados. Assim, quando a Reurb ocorrer por algum dos demais institutos admitidos pelo art. 15, da Lei n. 13.465/2017, tais como alienação e doação, ou ainda quando a averbação de construção corresponder a acessão superior a setenta metros quadrados, é dever do registrador de imóveis fiscalizar o recolhimento dos tributos incidentes.

Na legitimação fundiária a simplificação da titulação via Reurb-S, que exige a ocupação no marco temporal (22/12/2016), sem cumprimento de demais requisitos previstos em outros institutos de legitimação de propriedade, também libera a agente delegatório de

73 CUNHA, Michely Freire Fonseca; MAIA, Ana Cristina Souza. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. Belo Horizonte: Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, 2021, p. 135.
74 MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020, p. 296.

eventual responsabilização tributária sobre eventuais recolhimentos que deveriam incidir sobre os atos praticados em seu ofício. Não cabe responsabilizar o agente delegatário quando lhe é vedada a fiscalização. No entanto, os atos não atingidos pela vedação de fiscalização, ou seja, não correspondendo a ato previsto no art. 13, da Lei n. 13.465/2017, há dever de fiscalização sobre o regular recolhimento de tributos.

Além da vedação do art. 13, consta no § 3º, do art. 44, da mesma Lei 13.465/2017, a dispensa de comprovação de regularidade fiscal dos legitimados. Os legitimados são indicados no art. 14 da Lei n. 13.465/2017, consistem nos sujeitos que podem requerer a Reurb. A limitação existe para evitar que pendências tributárias do solicitante, que geralmente é o poder público municipal, impeçam o registro da Reurb.

O Decreto n. 9.310/2018, artigos 5º, § 2º, e 55, é ainda mais conservador quanto à dispensa da comprovação de recolhimento de tributos por estabelecer que a dispensa se restringe a modalidade de Reurb-S. No estado do Ceará, o Provimento 04/2023, da CGJCE, que institui o Código de Normas do Serviço Notarial e Registral igualmente restringe a dispensa da comprovação do pagamento de tributos e penalidade tributárias apenas ao Reurb-S, consoante previsão em seus §§ 1º e 5º, do art. 1.581.

Portanto, não sendo qualquer das situações legais e expressamente previstas para dispensa ou vedação da conferência de regularidade do recolhimento de tributos, é dever do notário e do registrador a exigência de comprovação de regularidade fiscal, observada a normativa estadual.

4.3.1 Obrigações tributárias na Lei Complementar Municipal de Fortaleza n. 334, de 30 de setembro de 2022

A Lei Complementar Municipal de Fortaleza n. 334/2022[75] dispõe sobre Regularização Fundiária Urbana no Município de Fortaleza, nela constam diversos dispositivos acerca da exigência e da dispensa de regularidade fiscal, em consonância com os regramentos federais, Lei n. 13.465/2017 e Decreto n. 9.310/2018.

A exigência de comprovação de regularidade fiscal pode ser vista quando a Reurb envolver a alienação direta. O art. 34, da LCM n. 334/2022, exige sejam apresentadas certidões de regularidade fiscal Federal, Estadual e Municipal, para a lavratura do respectivo negócio jurídico de compra e venda. Os artigos 48 e 56 também são expressos quanto a necessidade de recolhimento e comprovação das obrigações tributárias no caso de venda direta, por respectivamente exigir a quitação tributária dos ocupantes e prever a obrigação pelo recolhimento de tributos, taxas e custas.

A LCM n. 334/2022 também reconhece obrigações tributárias municipais, estaduais e federais aos concessionários nos institutos de Concessão de Uso Especial para Fins de

75 FORTALEZA. **Lei Complementar Municipal n. 334, de 30 de setembro de 2022.** Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza, Ceará. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-complementar/2022/34/334/lei-complementar-n-334-2022-dispoe-sobre-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-no-municipio-de-fortaleza. Acesso em: 06 jan. 2024.

Moradia (CUEM) e Concessão de Direito Real de Uso (CDRU), conforme expresso em seu art. 64, inciso III. Também há preocupação da legislação municipal para resolução extrajudicial de conflitos no procedimento de Reurb, no qual deve ser realizado levantamento de eventuais passivos tributários, Art. 96, § 2º, da LCM 334/2024.

Relativamente à dispensa de comprovação tributária, assim como a Lei n. 13.465/2017, art. 63, os dispositivos 79 e 126, da LCM 334/2022, admitem a averbação de mera notícia da área construída na Reurb-S, sendo dispensada a apresentação de habite-se e certidões negativas de tributos e de contribuições previdenciárias.

Referidas previsões tanto de exigência quanto de dispensa estão de acordo com as legislações federais e reforçam o posicionamento de que as hipóteses de dispensas de comprovação da regularidade fiscal restringem-se ao legal e expressamente previsto, que principalmente envolvem a Reurb-S quando aplicada pelos institutos da legitimação fundiária e legitimação de posse.

4.4 Obrigações na esfera administrativa aos titulares do serviço extrajudicial

Além de obrigações e responsabilidades fiscais e civis pela prática dos atos, os agentes delegatórios devem seguir imposições procedimentais para a execução de seus atos. O cumprimento de exigências administrativas são tão relevantes quanto às demais. Na esfera administrativa, as obrigações de prestar informações possibilitam o acesso aos responsáveis para fins de planejamento de políticas públicas e à sociedade civil, quando disponibilizadas ao público, para instrumentalizar eventuais controles e proposições.

4.4.1 Ações de fomento pelo Conselho Nacional de Justiça e Tribunal de Justiça do Ceará

A fiscalização da atividade notarial e registral é de competência do Poder Judiciário, na forma do art. 236, § 1º, da CRFB/1988, e artigos 37 e 38, da Lei 8.935/1994. A competência do Poder Judiciário para expedir recomendações, provimentos, instruções e orientações destinados ao aperfeiçoamento da atividade notarial e registral é expressa no art. 8º, inciso X, do Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça, nº 67/2009[76].

As normativas publicadas pelo Conselho Nacional de Justiça desde a MP n. 759/2016 são no sentido de fomentar ações relativas à Reurb. Em matéria registral imobiliária, poucas situações procedimentais ou padronizações de entendimentos foram abordadas pelos regramentos elaboradas pelo CNJ.

Em 02 de março de 2021, o CNJ publicou a Recomendação n. 90[77], pela qual instruiu

---

76 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regimento Interno n. 67, de 03 de março de 2009.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124. Acesso em: 12 jan. 2024.

77 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 90, de 02 de março de 2021.** Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/

aos órgãos do Poder Judiciário que adotassem cautelas na solução de conflitos envolvendo desocupações coletivas de imóveis durante o período do Coronavírus. Em 09 de março de 2023, o Tribunal de Justiça do Estado do Ceará criou a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF), trata-se da resolução do órgão especial n. 04/2023[78], que possui como justificativa decisão do STF no julgamento da Arguição de Descumprimento de Dever Fundamental n. 828/DF[79] e a Recomendação n. 90/2021 do CNJ. A Resolução n. 04/2023 TJCE foi alterada pela Resolução do Órgão Especial n. 21/2023[80], de 24 de agosto de 2023.

Embora no regramento da CCF os notários e registradores não sejam mencionados, os agentes delegatários recebem destaque em outras normativas que tratam da Lei n. 13.465/2017. O Provimento n. 144[81] publicado pelo CNJ em 25 de abril de 2023 criou o Programa Permanecente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, no qual relaciona o registro imobiliário no combate à grilagem de terras, à corrupção na cessão dos direitos de posse e à falsificação de documentos públicos, art. 3º, incisos IV e V, alínea "c", Provimento n. 144/2023. Mesmo que destinado a área territorial da Amazônia Legal, o Provimento aborda preocupações também de outras regiões.

---

detalhar/3766. Acesso em: 12 jan. 2024.

78 PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução do Órgão Especial n. 04/2023**, **de 09 de março de 2023**. Cria a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=13&nuDiario=3032&cdCaderno=1&nuSeqpagina=2. Acesso em: 11 jan. 2024.

79 Ementa: Direito constitucional e civil. Arguição de descumprimento de preceito fundamental. Direito à moradia e à saúde de pessoas vulneráveis no contexto da pandemia da COVID-19. Regime de transição. Referendo da tutela provisória incidental. 1. Pedido de extensão da medida cautelar anteriormente deferida, a fim de que se mantenha a suspensão de desocupações coletivas e despejos enquanto perdurarem os efeitos da crise sanitária da COVID-19. 2. Alteração do cenário epidemiológico no Brasil e arrefecimento dos efeitos da pandemia, notadamente com (i) a redução do número de casos diários e de mortes pela doença, (ii) o aumento exponencial da cobertura vacinal no país e (iii) a flexibilização das medidas de distanciamento físico e de uso de máscaras faciais. 3. Na linha do que ficou registrado na última decisão, com a progressiva superação da crise sanitária, os limites da jurisdição deste relator se esgotariam. Expirado o prazo da cautelar deferida, é necessário estabelecer, para o caso das ocupações coletivas, um regime de transição para a retomada da execução das decisões suspensas por esta ação. 4. Regime de transição quanto às ocupações coletivas. Determinação de criação imediata, nos Tribunais de Justiça e Tribunais Regionais, de Comissão de Conflitos Fundiários, tendo como referência o modelo bem-sucedido adotado pelo Tribunal de Justiça do Estado do Paraná. 5. A Comissão de Conflitos Fundiários terá a atribuição de realizar visitas técnicas, audiências de mediação e, principalmente, propor a estratégia de retomada da execução de decisões suspensas pela presente ação, de maneira gradual e escalonada. As comissões poderão se valer da consultoria e capacitação do Conselho Nacional de Justiça – CNJ, e funcionarão, nos casos judicializados, como órgão auxiliar do juiz da causa, que permanece com a competência decisória. 6. No caso de medidas administrativas que possam resultar em remoções coletivas de pessoas vulneráveis, o Poder Público deverá (i) dar ciência prévia e ouvir os representantes das comunidades afetadas; (ii) conceder prazo razoável para a desocupação pela população envolvida; e (iii) garantir o encaminhamento das pessoas em situação de vulnerabilidade social para abrigos públicos (ou local com condições dignas) ou adotar outra medida eficaz para resguardar o direito à moradia, vedando-se, em qualquer caso, a separação de membros de uma mesma família. 7. Retomada do regime legal para desocupação de imóvel urbano em ações de despejo. A determinação de desocupação de imóvel urbano em ações de despejo reguladas pela Lei do Inquilinato não enfrenta as mesmas complexidades do desfazimento de ocupações coletivas que não possuem base contratual. Por isso, não se mostra necessário aqui um regime de transição. 8. Tutela provisória incidental referendada. (SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 828**. TPI-quarta-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 02-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697. Acesso em: 13 jan. 2024.)

80 PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução do Órgão Especial n. 21/2023, de 24 de agosto de 2023.** Cria a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/DJ-2-4.pdf. Acesso em: 11 jan. 2024.

81 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 144, de 25 de abril de 2023.** Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária, e dá outras providências. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5058. Acesso em: 12 jan. 2024.

Recentemente, em 04 de dezembro de 2023, o CNJ publicou o Provimento n. 158[82], com nove artigos, em que estabelece o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – "Solo Seguro – Favela", sem limitação territorial. O Programa instituído pelo Provimento n. 158/2023, do CNJ, visa fomentar ações sociais, urbanísticas, jurídicas e ambientais relativas à Reurb. As palavras dos verbos estimular, cooperar, promover, divulgar, incentivar, informar, participar e coordenar aparecem ao todo vinte e quatro vezes.

O referido Provimento, direcionado ao âmbito do Poder Judiciário, dedica um artigo exclusivamente aos deveres do registrador imobiliário, em que prevê estabelece as obrigações de: informar mensalmente ao ONR as regularizações fundiárias registradas em sua competência; informar à corregedoria sobre obstáculos no procedimento; compartilhar informações com os entes públicos; cooperar no fornecimento de dados; divulgar na comunidade as formas de regularização registral imobiliária.

É reconhecido o potencial de atuação dos agentes delegatários dos serviços extrajudiciais em questões fundiárias conflituosas. A atividade notarial e registral não se encerra no cumprimento do controle de legalidade dos atos praticados sob sua responsabilidade. Os dados mantidos e as informações que circulam nos serviços registrais e notariais podem auxiliar no combate a questões fundiárias sensíveis. Os deveres aos agentes delegatários previstos nos Provimentos do CNJ envolvem sobremaneira o compartilhamento de dados, também previsto no art. 76, § 1º, da Lei n. 13.465/2017. No próximo tópico seguem resultados de levantamento de dados realizado junto à plataforma do ONR.

4.4.2 Utilização da plataforma do Operador Nacional De Registro Eletrônico de Imóveis

A utilização de ferramentas tecnológicas e interconectadas é uma realidade em diversos ramos do Direito. Na área do Direito Administrativo, em planejamentos e execuções de políticas públicas, também são utilizados mecanismos tecnológicos. Em Direito Registral Imobiliário são utilizadas diversas ferramentas que auxiliam e conectam serviços, tais como recepção de documentos eletrônicos, emissões de certidões eletrônicas, averbações de indisponibilidades e remessas de informações sobre transações imobiliárias e operações financeiras.

Maria Eduarda Gonçalves, em sua obra "Direito da Informação: novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação", conceitua a informação administrativa como sendo dados e informações recolhidos e/ou tratados pelos governos e pelas administrações públicas. Por exemplo, dados estatísticos, dados de caráter pessoal, que constem em registros da população (decorrentes dos censos) e no registro civil, fichamentos de nomes e das empresas inscritas no registro das pessoas coletivas[83].

82 CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 158, de 05 de dezembro de 2023.** Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas - "Solo Seguro - Favela" - e dá outras providências. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380. Acesso em: 12 jan. 2024.

83 GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da informação:** novos direitos e formas de regulação na sociedade da infor-

Os serviços notariais e de registro trazem em seu acervo numerosas informações sobre a população e os negócios jurídicos realizados em território nacional. Vários destes inscritos são de registro obrigatório, por exemplo, a população não tem a facultatividade de proceder um registro de nascimento ou óbito ou o registro de imóveis para formal constituição de propriedade.

Desde 2009, pela Lei n. 11.977/2009, art. 37, consta a determinação para a implantação e o funcionamento do Serviço Eletrônico dos Registros Públicos (Serp), que consiste em concentrar a prestação eletrônica do serviço extrajudicial. A plataforma evita que usuários acessem serviços paralelos ou intermediadores da atividade delegatária extrajudicial, vastamente ofertados como cartórios eletrônicos ou cartórios online, geralmente sobretaxados.

Os atos atinentes à Regularização Fundiária Urbana devem ser praticados por meio do Serp, que em matéria registral imobiliária ocorre pela plataforma do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (Srei), operada pelo Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), pessoa jurídica de direito privado sem fins lucrativos, conforme Lei n. 13.465/2017, art. 76.

Como já visto, a temática é questionada pelas Ações Diretas de Inconstitucionalidade números 5771, 5787 e 5883, por neste ponto usurpar a reserva de iniciativa do Judiciário, e também não acusa significativa adesão de registradores imobiliários, conforme consultas no campo específico destinado ao levantamento de dados de Regularização Fundiária.

O Operador Nacional de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR) foi instituído por Estatuto datado de 10 de março de 2020, com a finalidade implementar e operar, em âmbito nacional, o Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (SREI), na forma dos artigos 37 a 41, da Lei n. 11.977/2009, mediante integração das unidades registrais imobiliária do país. Normas técnicas foram criadas em 12 de abril de 2021. O manual de integração Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado (SAEC), que consiste em instrumento para coordenação e monitoramento das operações das centrais de serviços eletrônicos compartilhados, foi disponibilizado em dezembro de 2021.

Com a finalidade de integrar registros imobiliários e informatizar acervos desde 1973 foram criadas diversas responsabilidades e obrigações aos registradores imobiliários. A união de um sistema recém instituído, com padrões de tecnologias ainda não consolidados, e um acervo predominantemente físico cria diversas dificuldades operacionais.

Junto à Plataforma do ONR, foram realizadas consultas com buscas a cada um dos estados brasileiros para verificar a quantidade de atos de Regularizações Fundiárias Urbanas e Rurais inseridos na plataforma[84]. Diversos estados não possuem dados inseridos neste banco. Primeiramente, foi realizada busca para procedimento de Regularizações

---

mação. Coimbra: Almedina, 2003, p. 112.

84 IMÓVEIS, Operadora Nacional de Serviço Eletrônico de. **Regularização Fundiária.** Serviço de atendimento eletrônico compartilhado. Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado. 2024. Disponível em: https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx. Acesso em: 05 set. 2023.

Fundiárias Urbanas, a ausência de informações foi identificada em treze estados mais o Distrito Federal, compõe: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Distrito Federal, Pernambuco, Piauí, Rio de Janeiro, Roraima, Rio Grande do Sul, Sergipe e Tocantins.

1. Com informações extremamente baixas constam seis estados, sendo:

    (a) Goiás acusa apenas 02 resultados em 2022;

    (b) Mato Grosso acusa 01 resultado no ano de 2016, 02 em 2018, 02 em 2019 e 02 em 2021;

    (c) Pará acusa 01 resultado no ano de 2013, 01 em 2014, 01 em 2017, 01 em 2019 e 02 em 2021;

    (d) Paraíba acusa 01 resultado no ano de 2022;

    (e) Paraná acusa 05 resultados no ano de 2020, 06 em 2021, 12 em 2022 e 02 em 2023; e,

    (f) Rio Grande do Norte acusa 01 resultado no ano de 2021 e 02 em 2022.

2. Os demais sete estados apresentam resultados mais expressivos, quais sejam:

    (a) Espírito Santo acusa 01 resultado no ano de 2004, 02 em 2005, 03 em 2006, 01 em 2007, 01 em 2009, 04 em 2012, 13 em 2013, 09 em 2014, 14 em 2015, 14 em 2016, 11 em 2017, 14 em 2018, 237 em 2019, 210 em 2020, 109 em 2021, 287 em 2022, 354 em 2023;

    (b) Maranhão acusa 02 resultados no ano de 2021, 346 em 2022 e 46 em 2023;

    (c) Minas Gerais acusa 02 resultados no ano de 2021, 255 em 2022 e 329 em 2023;

    (d) Mato Grosso do Sul acusa 103 resultados em 2022 e 17 resultados em 2023;

    (e) Rondônia acusa 145 resultados no ano de 2001, 73 em 2002, 79 em 2003, 182 em 2004, 141 em 2005, 75 em 2006, 115 em 2007, 178 em 2008, 80 em 2009, 57 em 2010, 133 em 2011, 77 em 2012, 70 em 2013, 419 em 2014, 396 em 2015, 275 em 2016, 192 em 2017, 154 em 2018, 156 em 2019, 223 em 2020, 164 em 2021, 178 em 2022 e 157 em 2023;

    (f) Santa Catarina acusa 16 resultados no ano de 2018, 169 em 2019, 392 em 2020, 363 em 2021, 465 em 2022 e 349 em 2023; e,

    (g) São Paulo acusa 04 resultados no ano de 2001, 02 em 2002, 03 em 2003, 02 em 2004, 02 em 2005, 02 em 2006, 08 em 2007, 04 em 2008, 119 em 2009, 107 em 2010, 110 em 2011, 183 em 2012, 323 em 2013, 346 em 2014, 317 em 2015, 581 em 2016, 474 em 2017, 526 em 2018, 528 em 2019, 646 em 2020, 535 em 2021, 703 em 2022 e 303 em 2023.

Segue a consulta do total de atos de Regularizações Fundiárias Urbanas cadastradas na plataforma ONR:

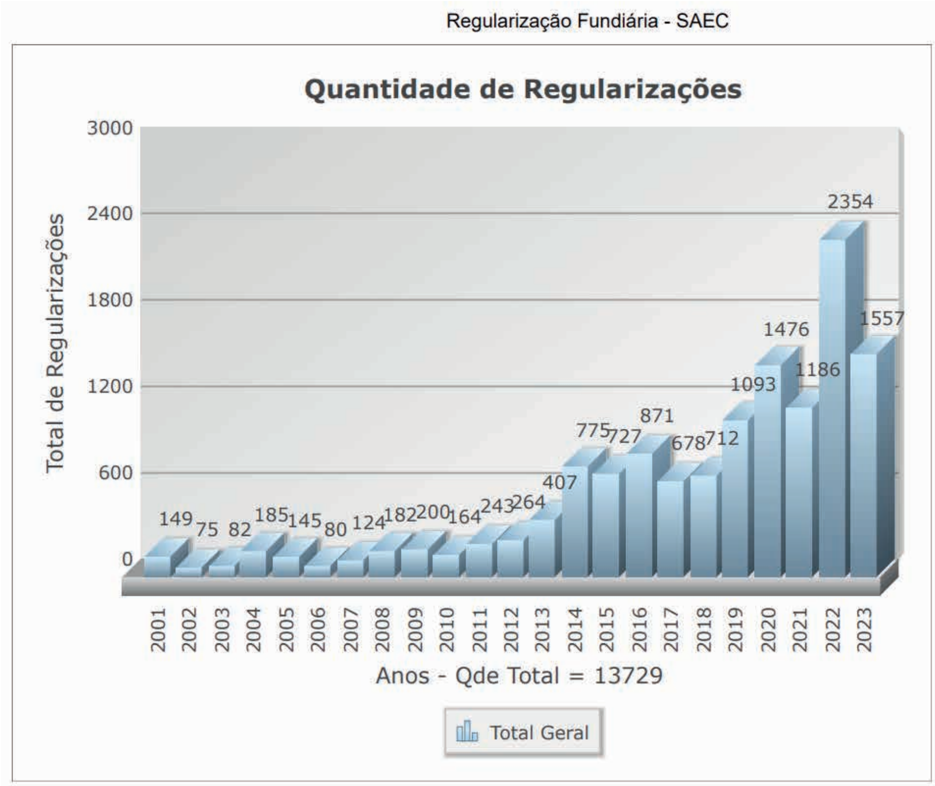


Gráfico 5, quantidade total de regularizações urbanas. Fonte: gráfico gerado, aos 05/09/2023, junto ao endereço eletrônico https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx, como critério de busca de tipo de regularização urbana, de todos os estados, todo o período disponível, que consiste de 01/01/2001 a data do levantamento dos dados, 05/09/2023, e critério de quantidade de regularizações (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, 2023).

Não existe um levantamento de dados de atos de regularizações fundiária efetivamente praticados. A plataforma possui entre os serviços prestados justamente o objetivo de integrações dos serviços registrais imobiliários do país.

É possível afirmar que em diversos estados o disposto no art. 76, § 1º, da Lei n. 13.465/2017, não é aplicável, visto que treze estados da federação, além do Distrito Federal, acusaram negativa de atos nas referidas buscas. Por exemplo, no estado do Ceará, que figura entre os estados sem atos de regularizações fundiárias cadastrados na plataforma do ONR, são veiculadas por órgãos oficiais diversas notícias de regularizações fundiária, inclusive existe um programa denominado de “Papel da casa” que implementa a regularização fundiária urbana da Lei 13.465/2017[85].

Na sequência, foram realizadas buscas na mesma plataforma mas com seleção ao tipo de regularização fundiária “rural”[86]. Todas as buscas foram realizadas na data de 05

85 LÚCIO FILHO. **Governo do Ceará realiza o sonho de 2.085 famílias com o “Papel da Casa”**. 2023. Disponível em: https://www.ceara.gov.br/2023/05/06/governo-do-ceara-realiza-o-sonho-de-2-085-familias-com-o-papel-da-casa/. Acesso em: 18 set. 2023.

86 IMÓVEIS, Operadora Nacional de Serviço Eletrônico de. **Regularização Fundiária.** Serviço de atendimento eletrôni-

de setembro de 2023, com critério quantitativo de regularizações fundiárias, do período disponível, que consiste de 01 de janeiro de 2001 até a data das buscas, de 05 de setembro de 2023.

Os resultados no critério rural são ainda inferiores ao urbano. Foram identificados vinte estados mais o Distrito Federal com resultados negativos, ou seja, que não possuem dados cadastrados de regularizações fundiárias rurais na plataforma eletrônica do Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis (ONR), são eles: Acre, Alagoas, Amazonas, Amapá, Bahia, Ceará, Espírito Santo, Goiás, Maranhão, Mato Grosso do Sul, Mato Grosso, Pará, Paraíba, Pernambuco, Piauí, Paraná, Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Roraima e Rio Grande do Sul.

Com resultados positivos para regularizações fundiárias rurais constam:

(a) Minas Gerais acusa 58 resultados no ano de 2022 e 40 em 2023.

(b) Rondônia acusa 08 resultados no ano de 2001, 06 em 2002, 04 em 2003, 03 em 2004, 06 em 2005, 04 em 2006, 02 em 2007, 03 em 2008, 07 em 2009, 02 em 2010, 01 em 2011, 06 em 2012, 12 em 2013, 01 em 2014, 17 em 2015, 51 em 2016, 19 em 2017, 28 em 2018, 36 em 2019, 13 em 2020, 18 em 2021, 12 em 2022 e 15 em 2023.

(c) Santa Catarina acusa 01 resultado no ano de 2020, 03 em 2021, 06 em 2022 e 05 em 2023.

(d) São Paulo acusa 02 resultados no ano de 2009, 02 em 2011, 01 em 2016, 01 em 2017, 03 em 2018, 01 em 2019, 03 em 2020, 04 em 2021, 06 em 2022 e 02 em 2023.

Segue a consulta do total de atos de Regularizações Fundiárias Rurais cadastradas na plataforma ONR:

co compartilhado. Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado. 2024. Disponível em: https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx. Acesso em: 05 set. 2023.

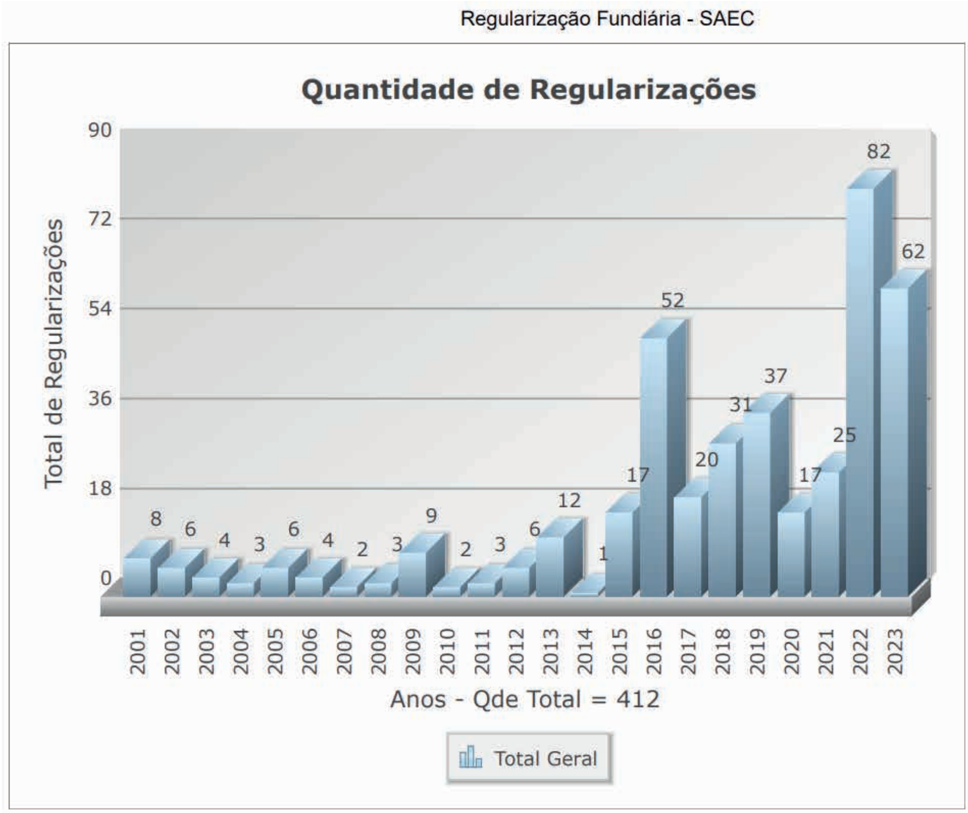


Gráfico 6, quantidade total de regularizações rurais. Fonte: gráfico gerado, aos 05/09/2023, junto ao endereço eletrônico https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx, como critério de busca de tipo de regularização rural, de todos os estados, todo o período disponível, que consiste de 01/01/2001 a data do levantamento dos dados, 05/09/2023, e critério de quantidade de regularizações (Operador Nacional do Sistema de Registro Eletrônico de Imóveis, 2023).

Estes resultados não prestam a afirmar que, por exemplo, apenas 82 regularizações fundiárias rurais ocorreram no ano de 2022 em todo o território nacional. Presta apenas a informar que 82 regularizações fundiárias rurais foram inseridas na plataforma eletrônica ONR por registros imobiliários que realizaram atos de regularizações fundiárias rurais. O que se pode observar é um significativo aumento dos serviços facilitados pela plataforma. Os relatórios Cartório em Números de 3ª/2021 e 4ª/2022 edições elaborados pela Associação de Notários e Registradores do Brasil – Anoreg/BR demonstram um significativo aumento na utilização da plataforma ONR. A 3ª edição dos relatórios Cartório em números traz dados do ano de 2021, nela consta que um mês de operação foram realizadas oitocentas e sessenta mil solicitações, com destaques que matrículas online e certidões digitais com aproximadamente trezentas mil solicitações cada[87]. Já, a 4ª edição dos mesmos relatórios,

87 ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartório em Números**. 3ª ed. 2021. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em--N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 18 set. 2023, p. 135.

com dados do ano de 2022, relaciona mais de onze milhões de solicitações no período de um mês, sendo mais de três milhões de matrículas online e quatro milhões para certidões digitais[88].

Embora tenha ocorrido expressivo aumento na utilização de plataformas de facilitação de serviços extrajudiciais, estes serviços não são acessíveis a todos, em especial aos excluídos digitais em razão de dificuldades no manejo das plataformas[89]. Os serviços extrajudiciais prestam um serviço público e portanto devem ser acessíveis a todos. Se a plataforma for utilizada como um instrumento substituto da prestação do serviço presencial, deve-se oportunizar que todos tenham acesso

Na administração pública, a tecnologia da informação significa muito mais que implementações de tecnologia. É necessário utilizar diversos conceitos de gestão, como gestão do conhecimento, gerenciamento de mudanças, gerenciamento de projetos, gerenciamento de qualidade e gerenciamento de riscos para minimizar o risco de falhas da tecnologia da informação[90].

Além da integração de gerenciamento, a prestação de serviços para a população requer uma visão holística e integrada efetiva dos vários atores e setores urbanos. Neste sentido, o desenvolvimento de políticas públicas direcionadas à promoção de justiça social exigem investimentos no planejamento. O devido planejamento enseja no regular controle da função social da propriedade, da prestação equânime de serviços públicos e da democracia participativa[91].

A falta de integração e planejamento na criação de plataformas tecnológicas gera tantos problemas na operacionalização do serviço quanto no acesso dos usuários. Há dois anos a plataforma do ONR está em funcionamento e ainda necessita adequações.

As novas tecnologias expendem-se nos serviços notariais e de registros. Diversas plataformas integram serventias extrajudiciais no Brasil e dinamizam a prestação de serviços, como a emissão de certidões, protocolos, comunicações, materializações de documentos em diversas localidades. Quanto a atos com trâmite nas plataformas, como é o caso da Regularização Fundiária Urbana, ainda não há total adesão pelos registradores imobiliários. A plataforma do ONR foi recentemente criada e, por vezes, enfrenta desafios na integração tecnológica.

---

88 ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartório em Números**. 4ª ed. 2022. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf. Acesso em: 18 set. 2023, p. 141.

89 PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. As Novas Tecnologias E A Atividade Notarial E Registral No Brasil. In.: **Inovações, Novas Tecnologias e o Futuro do Direito**. Organizadores: Sandra Negri e Fabrício Bittencourt da Cruz. eISSN 2358-8322, Palmas/TO, v. 9, n. 19, 2022. Disponível em: https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7844. Acesso em: 11 set. 2023, p. 14.

90 SILVA, J. C. S.; PROCÓPIO, D. B.; MELLO, J. A. V. B. O Impacto da Tecnologia da Informação na Administração Pública: uma revisão sistemática. In.: **P2P e Inovação**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 191–205, 2019. DOI: 10.21721/p2p.2019v6n1.p191-205. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/4952. Acesso em: 18 set. 2023.

91 CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; CARVALHO, Harley. Para cidades justas, em rede e inteligentes: uma agenda pública pelo direito à cidade sustentável. In.: **International Journal of Digital Law.** Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 199-215, jan./abr. 2021, p. 207.

A dificuldade de uniformizações dos padrões tecnológicos, atos pendentes de regularização e diferentes formatos de arquivos, causa dificuldades tanto para registros de imóveis quanto para usuários. É possível que quando alinhada e coordenada a plataforma seja um recurso que proporcione cada vez mais facilidades para a prestação de serviços registrais imobiliários.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O crescimento urbano desordenado aliado aos precários investimentos públicos e ao baixo poder econômico da população, fomentam há décadas a marginalização social. Muitas cidades hoje apresentam núcleos urbanos informais não atendidos por serviços básicos de infraestrutura e saneamento, por exemplo. São milhares de pessoas que enfrentam desafios para superar a ausência de estruturas essenciais.

O direito à moradia, assim como outros direitos fundamentais sociais, é pauta recorrente na agenda de políticas públicas. A moradia não se limita a uma residência, mas sim compreende condições adequadas onde a população desfrute dos demais direitos fundamentais sociais, como segurança, saúde, trabalho, transporte, lazer e educação. Correspondem a condições mínimas para a vida digna do ser humano.

Diante da complexidade que envolve a garantia do direito fundamental e social à moradia, o poder público possui o desafio de atender adequadamente as populações nestas condições. Existem tenuidades nas políticas públicas habitacionais que, caso aplicadas sob influência de ordens privadas econômicas, podem prejudicar as comunidades supostamente beneficiadas. Procedimentos de realocações, onerações e aumento de custos sem que a população seja instrumentalizada geram a chamada gentrificação, quando o beneficiário não consegue arcar com as despesas das melhorias promovidas no processo de urbanização, resultando no abandono ou venda de sua residência para pessoas de classes mais ricas.

Os núcleos urbanos informais recebem tratamento pela Lei n. 13.465/2017, que objetiva a formalização das unidades habitacionais com o reconhecimento do direito real de propriedade. O propósito da referida legislação é a titulação imobiliária aos lotes informais. Tramitam três ações diretas de inconstitucionalidades contra a Lei n. 13.465/2017, números 5883, 5771 e 5787, que questionam afronta a direitos fundamentais e sociais, questões de competências e demais direitos e garantias constitucionalmente estabelecidos. Todas há aproximadamente três anos conclusas com o relator.

Embora a matéria levante diversas discussões, a legislação encontra-se vigente e está sendo aplicada pelas municipalidades. A conduta dos profissionais de notas e registros é regida pela norma vigência no momento de sua execução, *tempus regis o actum*. Sendo a norma julgada inconstitucional, os notários e registradores não serão responsabilizados por obrigações legalmente dispensadas no período da execução dos atos.

A Lei n. 13.465/2017 veio para corrigir formalmente fracassos do poder público na prestação de serviços demandados pela urbanização. A Lei n. 13.465/2017 pode apresentar diversas facetas. Por se tratar de uma legislação federal é sobremaneira abrangente para perceber problemas situados no núcleo urbano informal localizado em determinada comunidade. O poder público municipal assume um importante papel para nos limites da legislação garantir direitos sociais e propor a formalização das áreas.

Para a política pública ser real é necessária a intencionalidade do interesse público e o conhecimento no planejamento e na execução. Políticas públicas concretizadas sem estes atributos, que a tornem completa e genuína, são pseudopolíticas, simbólicas ou políticas sem sentido. A regularização fundiária urbana de interesse social é instrumento para a política pública urbana, mas apenas serão uma política pública real quando agregada pela intencionalidade e pelo conhecimento.

A formalização do direito real de propriedade possui o propósito de inserir o imóvel do núcleo urbano consolidado no âmbito jurídico, para que o titular usufrua de atributos da propriedade formal. A Reurb executada sem conhecimento sobre os institutos jurídicos de direito imobiliário não beneficia a população atingida, que, pelo contrário, passará ser a titular uma matrícula que não reflete sua unidade habitacional, de impossível ou custosa retificação.

Os legitimados e demais atores do arranjo jurídico-institucional da Reurb devem atuar com conhecimento jurídico para a concretização de uma política pública real, a partir da qual o beneficiário passe a efetivamente gozar dos direitos de propriedade. O poder público municipal é o legitimado mais frequente em procedimentos de regularizações fundiárias urbanas. Cabe a ele a demarcação urbanística, com a identificação das áreas e dos beneficiários da Reurb, a elaboração dos estudos técnicos que se façam necessários e a emissão da certidão de regularização fundiária.

Emitida a CRF o procedimento tem ingresso no registro de imóveis, para que se alcance a finalidade de formalização da propriedade pretendida pela Lei n. 13.465/2017. Os registros imobiliários são competentes para constituição, transmissão e alteração de direitos reais. Os atos praticados no registro de imóveis são dotados de autenticidade, de veracidade *juris tantum* e produzem efeitos *erga omnes*. Por isso, a formalização da propriedade ocorre quando registrada no serviço de registro de imóveis competente.

Em matéria registral imobiliária, a legislação da regularização fundiária trouxe diversas alterações se comparada com procedimentos que ocorrem fora da Reurb. Por tutelar uma situação consolidada, aproximar-se-ia de institutos da usucapião, no entanto, não exige os mesmos requisitos nem os mesmos documentos a serem apresentados para registro. Se considerada a amplitude da área demarcada com lotes individualizados, trabalhar-se-ia com o parcelamento do solo urbano, no entanto, não possui semelhança com o instituto.

A Reurb é um instituto próprio com peculiaridades jurídicas. A formalização de um núcleo urbano informal consolidado demanda de análise a partir das limitações e vedações constantes na legislação que lhe é destinada. No entanto, a Reurb não está fora do universo jurídico e objetiva a formalização da propriedade com toda a cautela registral imobiliária. Embora muito se fale sobre as permissões e simplificações da Lei n. 13.465/2017, em análise minuciosa é possível identificar que diversas obrigações apenas tiverem seu momento alterado. No caso de núcleos urbanos informais situados em áreas de riscos necessitam

de estudos técnicos e afastamento do risco antes da aprovação da regularização fundiária. Na legislação do parcelamento do solo, o afastamento dos riscos ocorre antes do registro, que precede a comercialização dos lotes. Note-se que a regularização fundiária para ser formalizada exige que os riscos sejam eliminados, contidos ou administrados.

A Reurb em diversos dispositivos adapta o momento da exigência, por se tratar de uma situação consolidada não poderia exigi-lo previamente. Não há afastamento do ordenamento jurídico. Aliás, quando não se tratar de aquisição originária de propriedade por legitimação fundiária, legitimação de posse ou usucapião, será necessária a confecção do título de transmissão de propriedade por escritura pública, ressalvado permissivo legal.

As efetivas dispensas na Reurb geralmente são aplicáveis à regularização fundiária de interesse social, principalmente, a dispensa da comprovação de regularidade fiscal e previdenciária. Apenas na Reurb-S são dispensadas as apresentações de certidões de regularidade fiscais. Às demais modalidade de Reurb, é necessária observância das normativas estaduais que por vezes dispensam a apresentação da regularidade fiscal.

Os notários e registradores possuem a tarefa de no caso concreto identificar as especificidades legalmente estabelecidas para os procedimentos de Reurb considerando suas modalidades. A caracterização pelo grau de complexidade pode ser utilizada como um parâmetro para a análise, a partir da qual é possível definir os atos que serão praticados no ofício de sua competência. São inúmeras as hipóteses a serem avaliadas no juízo de qualificação dos profissionais de registros, desde qualidades e características da área demarcada até cumprimento de requisitos formais no procedimento de Reurb.

Considerando os efeitos que os atos praticados em ofícios notariais e registrais geram de autenticidade, veracidade, constitutivos e translativos de direitos reais, os serviços extrajudiciais exercem prestações de serviços públicos de impacto nas relações sociais. São exigidos destes profissionais condutas que garantam a segurança dos atos jurídicos. A inobservância das normas legalmente estabelecidas para os atos praticados em seu ofício não é apenas uma recomendação, mas inclusive sujeita os agentes delegatários a penalidades disciplinares.

No entanto, não cabe ao agente delegatário invadir o mérito administrativo. A análise dos notários e registradores está vinculada à normatização estabelecida, o que não apenas atribui segurança ao usuário e ao negócio jurídico envolvido como também impede atitudes autoritárias e desprovidas de fundamentos legais.

Entre as contribuições que os agentes delegatórios são capazes no seu exercício profissional, está a base de dados dos acervos sob sua guarda e conservação. Neste sentido, foi instituído o operador nacional de registro eletrônico de imóveis com a finalidade de integrar os serviços de registros de imóveis. O ONR além de facilitar o acesso aos serviços de registros de imóveis do país, por em uma plataforma eletrônica permitir solicitações em todo território nacional, forma banco de dados importante para alinhamento de políticas públicas e para identificações de eventuais irregularidades.

Apenas a formalização de unidades habitacionais são soluciona sozinha problemas habitacionais desenvolvidos por décadas de ocupação desordenada do solo. A conquista dos direitos fundamentais e sociais para efetiva implementação requer maior integração e coordenação dos atores envolvidos. Relativamente aos agentes delegatários, os mesmos devem no exercício de suas atribuições cumprir diversos os regramentos estabelecidos e fundamentalmente exercer o controle de legalidade, para segurança e eficácia dos negócios jurídicos.

A Reurb possui peculiaridades legalmente previstas que merecem ser respeitadas, parte-se do pressuposto que se está diante de uma situação habitacional consolidada, no entanto, não é apartada do ordenamento jurídico. O respeito a todos os limites e regramentos, principalmente previstos para Reurb-S, visam a constituição de direito real da forma mais completa possível. É importante ter conhecimento de todas as ressalvas legais e, assim, efetivamente contribuir na implementação do direito fundamental e social à moradia adequada.

REFERÊNCIAS

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Direito urbanístico:** legislação urbanística e estatuto da cidade. São Paulo: Baraúna, 2012.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartório em Números**. 3ª ed. 2021. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2021/12/Anoreg_BR-Cart%C3%B3rios-em-N%C3%BAmeros-2021-3%C2%AA-Edi%C3%A7%C3%A3o.pdf. Acesso em: 18 set. 2023.

ASSOCIAÇÃO DOS NOTÁRIOS E REGISTRADORES DO BRASIL (ANOREG/BR). **Cartório em Números**. 4ª ed. 2022. Disponível em: https://www.anoreg.org.br/site/wp-content/uploads/2022/12/Carto%CC%81rios-em-Nu%CC%81meros-Edic%CC%A7a%CC%83o-2022.pdf. Acesso em: 18 set. 2023

ARAUJO, Luiz Ernani Bonesso de; TYBUSCH, Jerônimo Siqueira. Eco-direito e análise sistêmico complexa: por uma epistemologia jurídico-ambiental sustentável. In: REIS, Jorge Renato dos (organizadores), WEBER, Eliana; BITENCOURT, Caroline Müller. **Estudos ambientais: livro em homenagem ao prof. João Telmo Vieira**. Porto Alegre: [s.c.p.], 2009.

BARAVELLI, José Eduardo. **O cooperativismo Uruguaio na Habitação Social de São Paulo**. Das cooperativas FUCVAM à Associação de Moradia Unidos de Vila Nova Cachoeirinha. 2007. doi:10.11606/D.16.2007.tde-20052010-141433. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2007.

BRANDELLI, Leonardo. **Teoria Geral do direito notarial.** 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2007.

BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos.** Tradução de Carlos Nelson Coutinho. Rio de Janeiro: Elsevier, 2004.

BONAVIDES, Paulo. **Curso de Direito Constitucional.** 35ª ed. São Paulo: Malheiros, 2020

BONAVIDES, Paulo. **Ciência Política.** 10ª ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

BUCCI, Maria Paula Dallari; COUTINHO, Diogo Rosenthal. Arranjos jurídico-institucionais da política de inovação tecnológica: uma análise baseada na abordagem de direito e políticas públicas. In: COUTINHO, Diogo Rosenthal; FOSS, Maria Carolina; MOUALLEM, Pedro Salomon B.(organizadores). **Inovação no Brasil**: avanços e desafios jurídicos e institucionais. São Paulo: Blucher, 2017. p. 313-339. Acesso em: 29 jan. 2024.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Políticas públicas e direito administrativo. In: **Revista de informação legislativa**, v. 34, n. 133, p. 89-98, jan./mar. 1997.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5771.** Petição Inicial, Procurador-Geral da República. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5771, 9034439-96.2017.1.00.0000. Brasília, 01 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5255150. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5787.** Petição Inicial, Partido dos Trabalhadores. Relator: Ministro. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2017. 5787, 0011225-35.2017.1.00.0000. Brasília, 29 set. 2017. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5277531. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Inconstitucionalidade n. 5883** Petição Inicial, Diretoria Nacional do Instituto de Arquitetos do Brasil. Relator: Relator: MIN. DIAS TOFFOLI. Brasilia, DF de 2018. 5883, 00649665320181000000. Brasília, 23 jan. 2018. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5342200. Acesso em: 20 dez. 2023.

BRASIL. Exposição de Motivos da Medida Provisória n. 759, de 22 de dezembro de 2016. **Regularização Fundiária.** Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 01 dez. 2023.

CAMPOS, Carlos Alexandre de Azevedo. **Da inconstitucionalidade por omissão ao "Estado de coisas inconstitucional"**. 2015. 249 f. Tese (Doutorado) - Curso de Faculdade de Direito, Centro de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Disponível em: https://www.bdtd.uerj.br:8443/handle/1/9297. Acesso em: 05 dez. 2022.

CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (orgs.). **Direito constitucional ambiental brasileiro**. 6ª edição. São Paulo: Saraiva, 2015.

CANOTILHO, J. J. Gomes**. Direito Constitucional e teoria da Constituição.** 6. ed. Coimbra: Almedina, 2011.

CASIMIRO, Ligia Maria Melo de; GABARDO, Emerson. **Uma análise econômica do direito à moradia**. In: Revista Internacional de Direito Ambiental, v. IV, p. 53-74, 2015.

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de; CARVALHO, Harley. Para cidades justas, em rede e inteligentes: uma agenda pública pelo direito à cidade sustentável. In.: **International Journal of Digital Law.** Belo Horizonte, ano 2, n. 1, p. 199-215, jan./abr. 2021

CASIMIRO, Lígia Maria Silva Melo de. **A política urbana e o acesso à moradia adequada por meio da regularização fundiária**. 2010. 288 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

CARVALHO, Afrânio de. **Registro de Imóveis**, 4ª Ed. Rio de Janeiro: Forense, 1997.

CHILE. **Lei n. 16.391, de 14 de dezembro de 1965**. Criar o Ministério da Habitação e do Planejamento Urbano. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=28433&idVersion=2022-05-27&idParte=. Acesso em: 29 nov. 2023.

CHILE. **Decreto n. 458, de 13 de abril de 1976**. Aprova Lei Geral de Planejamento Urbano e Construção Chilena. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=13560. Acesso em: 02 dez. 2023.

CHILE. **Lei n. 4.808, de 16 de maio de 2000**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=172986. Acesso em: 30 nov. 2023.

CHILE. Suprema Corte. **Decisão Terminativa n. 10251-2016**. José Luis Guerrero Becar contra Conservadora de Bienes Raíces de Viña del Mar, Ana María Letelier Peres. Julgadores: Ministros: Ricardo Blanco H., señoras Gloria Ana Chevesich R., Andrea Muñoz S., señor Carlos Cerda F., Chile, 22 de junho de 2017. Poder Judiciário do Chile. Santiago/Chile, 22 jun. 2017. Disponível em: https://juris.pjud.cl/busqueda/pagina_detalle_sentencia?k=dWRmTHpDYUV4NjYrRFlqazVldXVXUT09. Acesso em 29 nov. 2023.

CHILE. Suprema Corte. **Decisão Terminativa n. 76134-2021**. José Miguel Molina Cea contra Registrador de Imóveis de Temuco. Relator: Ministros Blanco H., Mario Carroza, ministro suplente Jorge Zepeda A. Santiago, Chile, 22 de novembro de 2021. Poder Judiciário do Chile. Santiago/Chile, 22 nov. 2021. Disponível em: https://juris.pjud.cl/busqueda/pagina_detalle_sentencia?k=R1ZtaXNBNEV0akhrN0lmZWhKQm1rQT09. Acesso em: 30 nov. 2023.

CHILE. Suprema Corte. **Decisão Terminativa n. 125486-2020**. Sociedad de Inversiones Seve e Compañía Limitada contra sociedade Interchile SA. Julgadores: Ministros: Andrea Muñoz S., María Cristina Gajardo H., Diego Simpertigue L., Chile, 07 de setembro de 2022. Poder Judiciário do Chile. Santiago/Chile, 07 set. 2022. Disponível em: https://juris.pjud.cl/busqueda/pagina_detalle_sentencia?k=RjBGWjA3aS84Q3lTZHBDNEpGSE9adz09. Acesso em: 01 dez. 2023.

CHILE. **Lei n. 21.450, de 12 de maio de 2022**. Aprova Lei de Integração social no Planejamento Urbano, Ordenamento do Terreno e Plano de Emergência Habitacional. Disponível em: https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1176603. Acesso em: 29 nov. 2023.

COELHO, Saulo de Oliveira Pinto; LOLLI, Eduardo Henrique; BITENCOURT, Caroline Muller. Políticas públicas e constitucionalismo contemporâneo crítico: sistematizações para subsidiar análises em Direito e políticas públicas. **Seqüência Estudos Jurídicos e Políticos**, *[S. l.]*, v. 43, n. 90, p. 1–54, 2022. DOI: 10.5007/2177-7055.2022.e86761. Disponível em: https://periodicos.ufsc.br/index.php/sequencia/article/view/86761. Acesso em: 28 jan. 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Demográficos e sociais.** Disponível em: https://statistics.cepal.org/portal/cepalstat/dashboard.html?theme=1&lang=es. Acesso em: 15 dez. 2023.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **Acordo Regional sobre acesso à informação, participação pública e acesso à justiça em assuntos ambientais na América Latina e no Caribe**. Escazú/Costa Rica, em 4 de março de 2018. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/29b2d738-4090-45c5-a289-428b465ab60c/content Acesso em: 31 jan. 2024.

COMISSÃO ECONÔMICA PARA A AMÉRICA LATINA E O CARIBE (CEPAL). **IUCN e CEPAL assinam acordo de cooperação para conservação e desenvolvimento sustentável na América Latina e Caribe, com ênfase no Acordo de Escazú**. Dubai/Emirados Árabes, 03 de dezembro de 2023. Disponível em: https://www.cepal.org/es/notas/uicn-cepal-firman-acuerdo-cooperacion-la-conservacion-desarrollo-sostenible-america-latina. Acesso em: 31 jan. 2024.

COMISIÓN ECONÓMICA PARA AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE (CEPAL). **América Latina y el Caribe en la mitad del camino hacia 2030:** avances y propuestas de aceleración (LC/FDS.6/3/Rev.1), Santiago, 2023. Disponível em: https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/886ce614-437a-431f-bd64-b19b7f8e6b09/content. Acesso em: 31 jan. 2024.

COMPARATO, Fábio Konder. **Os obstáculos históricos à vida democrática em Portugal e no Brasil**. In: BONAVIDES, Paulo (fundador e diretor). Revista Latino-Americana de Estudos Constitucionais, n.1, jan./jun. 2003, p. 175-201, 2003.

COMPARATO, Fábio Konder. **A afirmação Histórica dos Direitos Humanos.** São Paulo: Saraiva, 2003.

CAMPOS, Sávio Laet de Barros. **A ética filosófica em Tomás de Aquino**. 2ª Edição - Porto Alegre, RS: Editora Fi, 2017.

CONSELHO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Plataformas para el diálogo social.** Disponível em: https://www.clacso.org/institucional/. Acesso em 30 jan. 2024.

CONSELHO LATINO-AMERICANO DE CIÊNCIAS SOCIAIS. **Plataformas para el diálogo social.** Disponível em: https://www.clacso.org/institucional/. Acesso em 30 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Regimento Interno n. 67, de 03 de março de 2009.** Aprova o Regimento Interno do Conselho Nacional de Justiça e dá outras providências. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/124. Acesso em: 12 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Recomendação n. 90, de 02 de março de 2021.** Recomenda aos órgãos do Poder Judiciário a adoção de cautelas quando da solução de conflitos que versem sobre a desocupação coletiva de imóveis urbanos e rurais durante o período da pandemia do Coronavírus (Covid-19). Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/3766. Acesso em: 12 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 158, de 05 de dezembro de 2023.** Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária Plena de Núcleos Urbanos Informais e Favelas – “Solo Seguro - Favela” - e dá outras providências. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5380. Acesso em: 12 jan. 2024.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. **Provimento n. 144, de 25 de abril de 2023.** Estabelece, no âmbito do Poder Judiciário, o Programa Permanente de Regularização Fundiária na Amazônia Legal, institui a Semana Nacional de Regularização Fundiária, e dá outras providências. Disponível em: atos.cnj.jus.br/atos/detalhar/5058. Acesso em: 12 jan. 2024.

CUDECOOP. **Historia de la Federación.** Disponível em https://www.cudecoop.coop/cudecoop/cudecoop/#section67. Acesso em 14 de janeiro de 2024.

CUNHA, Michely Freire Fonseca; MAIA, Ana Cristina Souza. **Manual de Regularização Fundiária Urbana**. Belo Horizonte: Colégio Registral Imobiliário de Minas Gerais, 2021

DANTAS, Ivo. **Direito constitucional comparado:** introdução, teoria e metodologia. Rio de Janeiro: Renovar, 2000.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Limites do controle externo da Administração Pública: Ainda é possível falar em discricionariedade administrativa?. In: **Revista Brasileira de Direito Público - RBDP**. Belo Horizonte, ano 11, n. 42, jul./set. 2013.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 24ª ed. São Paulo: Atlas, 2011.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Registro de Imóveis (Princípios)**. Série Registros sobre Registros, Tomo I. São Paulo: Primvs, 2017.

DIP, Ricardo Henry Marques. Sobre a qualificação do Registro de Imóveis. In.: **Revista de Direito Imobiliário n. 23**. XV Encontro dos Oficiais de Registro de Imóveis do Brasil, Vitória, 1988.

DIP, Ricardo. Aposentadoria compulsória de registradores e notários. In: **Revista de Direito Imobiliário**. Edição nº 47, ano 22, jul/dez de 1999. São Paulo: Revista dos Tribunais.

DIP, Ricardo Henry Marques. **Direito administrativo registral**. São Paulo: Saraiva, 2010.

FONSECA, Débora de Barros Cavalcanti. Participação, insurgência e decolonização do planejamento urbano e a universidade. **Revista Brasileira de Planejamento e Desenvolvimento**, Curitiba, v. 11, n. 01, p. 111-127, jan./abr. 2022. Disponível em: https://periodicos.utfpr.edu.br/rbpd. Acesso em: 23 ago. 2023.

FORTALEZA. **Lei Complementar Municipal n. 334, de 30 de setembro de 2022.** Dispõe sobre a Regularização Fundiária Urbana (Reurb) no Município de Fortaleza, Ceará. Disponível em: https://leismunicipais.com.br/a/ce/f/fortaleza/lei-complementar/2022/34/334/lei-complementar-n-334-2022-dispoe-sobre-a-regularizacao-fundiaria-urbana-reurb-no-municipio-de-fortaleza. Acesso em: 06 jan. 2024.

FUNARI, Marcos Roberto. A Regularização Fundiária Urbana nas Unidades de Conservação e nas Áreas de Proteção aos Mananciais. In: **Regularização fundiária urbana:** desafios e perspectivas para aplicação da Lei n. 13.465/2017. Coordenadores: LEITE, Luis Felipe Tegon Cerqueira; MENCIO, Mariana. São Paulo: Letras Jurídicas, 2019.

GONÇALVES, Maria Eduarda. **Direito da informação:** novos direitos e formas de regulação na sociedade da informação. Coimbra: Almedina, 2003.

IMÓVEIS, Operadora Nacional de Serviço Eletrônico de. **Regularização Fundiária.** Serviço de atendimento eletrônico compartilhado. Serviço de Atendimento Eletrônico Compartilhado. 2024. Disponível em: https://registradores.onr.org.br/RF/frmGraficos.aspx. Acesso em: 05 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (São Paulo) (org.). **Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico**. Disponível em: https://ibdu.org.br/. Acesso em: 30 jan. 2024.

INSTITUTO BRASILEIRO DE DIREITO URBANÍSTICO (São Paulo) (org.). **Rede Nordeste de monitoramento e incidência em conflitos fundiários urbanos**. Disponível em: https://ibdu.org.br/rede-nordeste/. Acesso em: 30 jan. 2024.

INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA. **Gub.uy.** Sitio oficial de la República Oriental del Uruguay. Disponível em https://www.gub.uy/instituto-nacional-estadistica/instituto-nacional-estadisticacomunicacion/noticias/poblacion-preliminar-3444263-habitantes. Acesso em: 14 jan. 2024.

INSTITUTO PÓLIS (São Paulo) (org.). **Campanhas:** #votecidadesjustas. Disponível em: https://polis.org.br/votecidadesjustas/ Acesso em: 30 jan. 2024.

INSTITUTO PÓLIS (São Paulo) (org.). **Instituto Pólis.** 1987. Disponível em: https://polis.org.br/. Acesso em: 30 jan. 2024.

JHERING, Rudolf Von. **O espírito do Direito Romano***.* Tradução de Rafael Benaion. Rio de Janeiro: Alba. 1943.

KELSEN, Hans. **O Estado como Integração**: um confronto de princípio. Tradução de Plínio Fernandes Toledo. São Paulo: Martins Fontes, 2003.

KÜMPEL, Vitor Frederico. **Tratado Notarial e Registral** vol. 5. 1ª ed. São Paulo: YK Editora, 2020.

HAURIOU, Maurice. **Précis de droit constitutionnel**, 2. ed., Paris, 1929.

LEFF, Enrique. **Racionalidade Ambiental**: a reapropriação social da natureza. Tradução Luís Carlos Cabral. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2006.

LEFEBVRE, Henry. **O direito à cidade.** Tradução de Rubens Eduardo Frias. São Paulo: Centauro, 2001.

LIMA, Leo Vinícius Pires de. Reurb e seus Instrumentos. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019.

LOCKE, John. **Segundo Tratado sobre o Governo**. São Paulo: LeBooks, 2018. Disponível em: https://books.google.com.br/books?hl=pt-BR&lr=&id=WI1ODwAAQBAJ&oi=fnd&pg=PT2&dq=john+locke&ots=7CmbNOHUPJ&sig=onwuxcz1VEYskU6CSZqYkT39f4w&redir_esc=y#v=onepage&q=john%20locke&f=false. Acesso em: 27 jan. 2024.

LÚCIO FILHO. **Governo do Ceará realiza o sonho de 2.085 famílias com o "Papel da Casa"**. 2023. Disponível em: https://www.ceara.gov.br/2023/05/06/governo-do-ceara-realiza-o-sonho-de-2-085-familias-com-o-papel-da-casa/. Acesso em: 18 set. 2023.

LUXEMBURG, Rosa. **A resolução Russa**. São Paulo, Fundação Rosa Luxemburgo, 2017.

MARTINS, Cláudio. **Direito notarial:** teoria e prática. Fortaleza: Imprensa Universitária Federal do Ceará, 1974.

MACEDO, Paola de Castro Ribeiro. **Regularização Fundiária Urbana e seus Mecanismos de Titulação dos Ocupantes.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2020.

MACHADO, Paulo Affonso Leme. **Direito Ambiental Brasileiro**. 22ª edição. São Paulo: Malheiros, 2014.

MANTOVANELI JÚNIOR, Oklinger. A sustentabilidade como projeto para a cidade planetária. In: PHILIPPI JÚNIO, Arlindo (editores); SAMPAIO, Carlos Alberto Cioce; FERNANDES, Valdir. **Gestão da natureza pública e sustentabilidade.** São Paulo: Manole Ltda., 2012.

MASSONETTO, Luís Fernando. Aspectos críticos da lei 13.465/2017: A legislação fundiária como mecanismo de aquisição originária da propriedade urbana e a desconstrução das competências federativas das políticas urbana constitucional. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019.

MELO, Marcelo Augusto Santana. **Meio ambiente e o Registro de Imóveis**. Coordenadores: Francisco de Asis Palácios Criado e Sérgio Jacomino. São Paulo: Saraiva, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Malheiro, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo brasileiro**. 37ª ed. São Paulo : Malheiros, 2011, p. 82.

MILL, John Stuart. **Ensaios sobre a Liberdade.** Porto Alegre: L&PM, 2016.

MOTTA, Fabrício; OLIVEIRA, Antônio Flávio de. Sustentabilidade econômica e políticas públicas. In: **Revista de Direito Administrativo Constitucional.** Belo Horizonte, 2019, n. 78, p. 87-113, out/dez. 2019.

NAÇÕES UNIDAS. Resolução n. 270 A (III), em 10 de Dezembro de 1948. Assembleia Geral das Nações Unidas. **Declaração Universal dos Direitos Humanos**. p. 71-79. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/217(III)&Lang=E>. Acesso em 12 jul. 2023.

NERY, Rosa Maria de Andrade. **Introdução ao pensamento jurídico e à teoria geral do direito privado.** São Paulo: RT, 2012.

OAK FUNDATION (Dinamarca) (org.). **OAK Fundation**, 1983. Disponível em: https://oakfnd.org/about/values-mission-history/. Acesso em: 30 jan. 2024.

ORLANDI NETO, Narciso. Serviços notariais e de registro. In: FREITAS, Vladimir Passos de (Coord.). **Corregedorias do poder judiciário.** São Paulo: Revista dos Tribunais, 2003, p. 333.

OTÁROLA-ESPINOZA, Yasna Elizabeth. El valor de la inscripción de inmuebles en el Registro chileno: una visión comparada. In: **Revista Direito GV**, São Paulo, v. 18, n. 3, set./dez. 2022, e2229. Disponível em: https://doi.org/10.1590/2317-6172202229. Acesso em: 30 nov. 2023.

PADILHA, Eliseu; OLIVEIRA, Dyogo Henrique de; ARAÚJO, Bruno Cavalcanti de. **Exposição de Motivos Interministerial n. 00020/2016.** MCidades MP CCPR, de 21 de dezembro de 2016. Medida Provisória 759/2016. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/Exm/Exm-MP%20759-16.pdf. Acesso em: 02 dez. 2023.

PAIVA, João Pedro Lamana. **O procedimento de dúvida e a evolução dos sistemas registral e notarial no século XXI.** 4ª edição. São Paulo: Saraiva, 2014.

PAIVA, João Pedro Lamana. Da Moradia à Propriedade. In: **Regularização Fundiária Urbana**. Coordenadores: MARCHI, Eduardo C. Silveira; KÜMPEL, Vitor Frederico; BORGARELLI, Bruno de Ávila. São Paulo: YK Editora, 2019.

PEIXOTO, Renata Cortez Vieira. As Novas Tecnologias E A Atividade Notarial E Registral No Brasil. In.: **Inovações, Novas Tecnologias e o Futuro do Direito**. Organizadores: Sandra Negri e Fabrício Bittencourt da Cruz. eISSN 2358-8322, Palmas/TO, v. 9, n. 19, 2022. Disponível em: https://revista.unitins.br/index.php/humanidadeseinovacao/article/view/7844. Acesso em: 11 set. 2023.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução do Órgão Especial n. 04/2023, de 09 de março de 2023.** Cria a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=13&nuDiario=3032&cdCaderno=1&nuSeqpagina=2. Acesso em: 11 jan. 2024.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Provimento n. 04/2023, de 09 de março de 2023.** Institui o Código de Normas do Serviço Notarial e Registral do Estado do Ceará, em substituição aos provimentos anteriores que versem sobre o tema, expedidos por esta Corregedoria Geral da Justiça. Disponível em: https://esaj.tjce.jus.br/cdje/consultaSimples.do?cdVolume=13&nuDiario=3034&cdCaderno=1&nuSeqpagina=1. Acesso em: 11 jan. 2024.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DO CEARÁ. **Resolução do Órgão Especial n. 21/2023, de 24 de agosto de 2023.** Cria a Comissão de Conflitos Fundiários (CCF) no âmbito do Poder Judiciário do Estado do Ceará e dá outras providências. Disponível em: https://www.tjce.jus.br/wp-content/uploads/2023/08/DJ-2-4.pdf. Acesso em: 11 jan. 2024.

PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE SANTA CATARINA. Gabinete do Corregedor-Geral do Foro Extrajudicial. Pedido de Revisão do Art. 677-A n. 0025727-53.2022.8.24.0710. Requerente: interina do Ofício de Registro de Imóveis de Capivari de Baixo. Relator: Desembargador Rubens Schulz. Juiz-Corregedor Rafael Maas dos Anjos. Florianópolis, SC, 12 de agosto de 2022. **Diário da Justiça Eletrônico N. 3837**. 15 de Agosto de 2022, n. 3837, p. 4-5. Disponível em: http://busca.tjsc.jus.br/dje-consulta/rest/diario/caderno?edicao=3837&cdCaderno=4. Acesso em: 05 dez. 2023.

REALE, Miguel. **Teoria do direito e do Estado.** 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2000.

REZENDE, Denis Alcides. ULTRAMARI, Clovis. Plano diretor e planejamento estratégico municipal: introdução teórico-conceitual. **Revista de Administração Pública 41** (2007): 255-271. Disponível em: https://www.scielo.br/j/rap/a/5ttcZM34mg6YZpLsmmFH6Hh/abstract/?lang=pt. Acesso em: 24 ago. 2023.

RICHTER, Luiz Egon. Da qualificação notarial e registral e seus dilemas. In: **Introdução ao direito notarial e registral**; coordenação Ricardo Dip. Porto Alegre: IRIB, Fabris, 2004.

RIBEIRO, Luís Paulo Aliende. **Regulação da função pública notarial e de registro**. São Paulo: Saraiva, 2009.

RIBEIRO, Renato Janine. **Ao leitor sem medo:** Hobbes escrevendo contra o seu tempo. 2ª ed. Belo Horizonte: UFMG, 2004.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **Do contrato social ou Princípio do Direito Público**. São Paulo: Companhia das Letras, 2011. Disponível em: https://books.google.com.br/books?id=-lSZUWflqWgC&printsec=frontcover&hl=pt-BR&source=gbs_ge_summary_r&cad=0#v=onepage&q&f=false. Acesso em: 28 jan. 2024

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O contrato social**. São Paulo: Presença Ltda, 2010.

SACHS, Ignacy. **Desenvolvimento: Includente, Sustentável, Sustentado.** Rio de janeiro: Garamond, 2008.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SANTOS, Milton; SILVEIRA, Maíra Laura. **O Brasil:** Território e sociedade no início do século XXI. Rio de Janeiro: Record, 2012.

SANTOS, Milton. **Técnica, Espaço, Tempo.** São Paulo: Universidade de São Paulo, 2013.

SANTOS, Boaventura de Sousa; GUSTIN, Miracy Barbosa de Sousa. **Concepções sobre direito à moradia dos afetados pelo programa vila nas vilas São Tomás e Aeroporto e no aglomerado da Serra, em contraposição e proposta oficial do pro grama**. Belo Horizonte: Cidade e Alteridade, 2013. Disponível em: http://www.google.com.br/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=we b&cd=1&cad=rja&uact=8&ved=0ahUKEwjWrefA7onNAhWHXB4KHXirAo8QFggiMAA&url=http%3A%2F%2Fwww.ibdu.org.br%2Fimagens%2Fregularizacaofundiariasustentavelnavilaacabamundo.pdf&usg=AFQjCNFooY-3e1sRCvqWOBIyOSosdlyYtQ. Acesso em 12 de jul de 2023.

SARLET, Ingo Wolfgang. **A eficácia dos direitos fundamentais:** uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 11ª edição. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2012.

SCHMIDT, João Pedro. Para estudar políticas públicas: aspectos conceituais, metodológicos e abordagens teóricas. In: **Revista de Direito da UNISC**, Santa Cruz do Sul, v. 3, n. 56, p. 119-149, set/dez. 2018.

SILVA NETO, Antônio Celestino da; MORAES, Adriana Ferreira de Alencar; COSTA, Lara Paula Meneses Costa; OLIVEIRA, Pedro Levi Lima. **Análise de conflitos fundiários urbanos e atividades de incidência na Bahia, no Ceará, em Pernambuco e no Rio Grande do Norte no ano de 2022.** São Paulo: Instituto Brasileiro de Direito Urbanístico - IBDU, 2023. 105 p.

SILVA, Jésus Nascimento da; OLIVEIRA, Sílvia Aparecida de; SOUZA, Maria Emilia Almeida. Direito das Coisas: Conceitos, Princípios e Principais Sistemas Sulamericanos. In: **Revista Eletrônica de Ciências Jurídicas**, Ipatinga, MG, Brasil, eISSN: 2236-1286, v-1, 2012. Disponível em: http://fadipa.educacao.ws/ojs-2.3.3-3/index.php/cjuridicas/article/view/65/pdf. Acesso em: 30 nov. 2023.

SILVA, J. C. S.; PROCÓPIO, D. B.; MELLO, J. A. V. B. O Impacto da Tecnologia da Informação na Administração Pública: uma revisão sistemática. In.: **P2P e Inovação**. Rio de Janeiro, v. 6, n. 1, p. 191–205, 2019. DOI: 10.21721/p2p.2019v6n1.p191-205. Disponível em: https://revista.ibict.br/p2p/article/view/4952. Acesso em: 18 set. 2023.

SOSA. Maria Noel. **Ser usuarios: procesos de significación de lo colectivo de la propiedad en cooperativistas de viviendas por ayuda mutua en Uruguay. Tesis de maestría**, Universidad de la República (Uruguay). Facultad de Psicología, 2015. Disponível em: https://www.colibri.udelar.edu.uy/jspui/handle/20.500.12008/4897. Acesso em: 11 jan. 2024.

STRECK, Lenio Luiz; MORAIS, Jose Luis Bolzan de. Ciência política e teoria do estado. 8. ed. rev. e atual. Porto Alegre: Livraria do Advogado Editora, 2014.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADPF 828**. TPI-quarta-Ref, Relator(a): ROBERTO BARROSO, Tribunal Pleno, julgado em 02-11-2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-243 DIVULG 30-11-2022 PUBLIC 01-12-2022. Disponível em: https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6155697. Acesso em: 13 jan. 2024.

TIERNO, Rosane de Almeida. **A trajetória e os conflitos da construção legislativa da regularização fundiária de assentamentos informais**. 2020. Dissertação (Mestrado em Habitat) - Faculdade de Arquitetura e Urbanismo, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2020. doi:10.11606/D.16.2020.tde-08042021-234701.

UNIÃO EUROPEIA. **The New Leipzig Charter**: The transformative power of cities for the common good, Draft of 16 november 2020. Disponível em: https://www.forumdascidades.pt/sites/default/files/nova_carta_de_leipzig_draft_16_nov_2020.pdf. Acesso em: 14 out. 2023. p. 15.

UNIÃO EUROPEIA. **Agenda Urbana para a UE**: Pacto de Amesterdão, 30 de maio de 2016. Disponível em: https://ec.europa.eu/futurium/en/system/files/ged/pact-of-amsterdam_pt.pdf. Acesso em: 14 out. 2023.

UNIÃO INTERNACIONAL PARA A CONSERVAÇÃO DA NATUREZA – IUCN. **União Internacional para a Conservação da Natureza (IUCN)**, 1948. Disponível em: https://www.iucn.org/. Acesso em: 31 jan. 2024.

URUGUAI. **Constitución 1967** con las modificaciones plebiscitadas el 26 de noviembre de 1989, el 26 de noviembre de 1994, el 8 de diciembre de 1996 y el 31 de octubre de 2004. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/constitucion/1967-1967. Acesso em 07 jan. 2024.

URUGUAI. **Lei 13.728, de 17 de dezembro de 1968**. Plan Nacional de Viviendas. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/13728-1968. Acesso em: 13 de jan. 2024.

URUGUAI. **Lei n. 16.603, de 19 de outubro de 1994**. Institui o Código Civil. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/codigo-civil/16603-1994. Acesso em: 07 jan. 2024.

URUGUAI. **Lei n. 16.871, de 28 de setembro de 1997**. Ley de Registros Publicos. Disponível em: https://www.impo.com.uy/bases/leyes/16871-1997. Acesso em: 14 jan. 2024.

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

em seus aspectos notariais e registrais imobiliários

www.atenaeditora.com.br

contato@atenaeditora.com.br

@atenaeditora

www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Atena Editora

Ano 2025

A REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA URBANA

em seus aspectos notariais e registrais imobiliários

www.atenaeditora.com.br
contato@atenaeditora.com.br
@atenaeditora
www.facebook.com/atenaeditora.com.br

Atena Editora
Ano 2025